

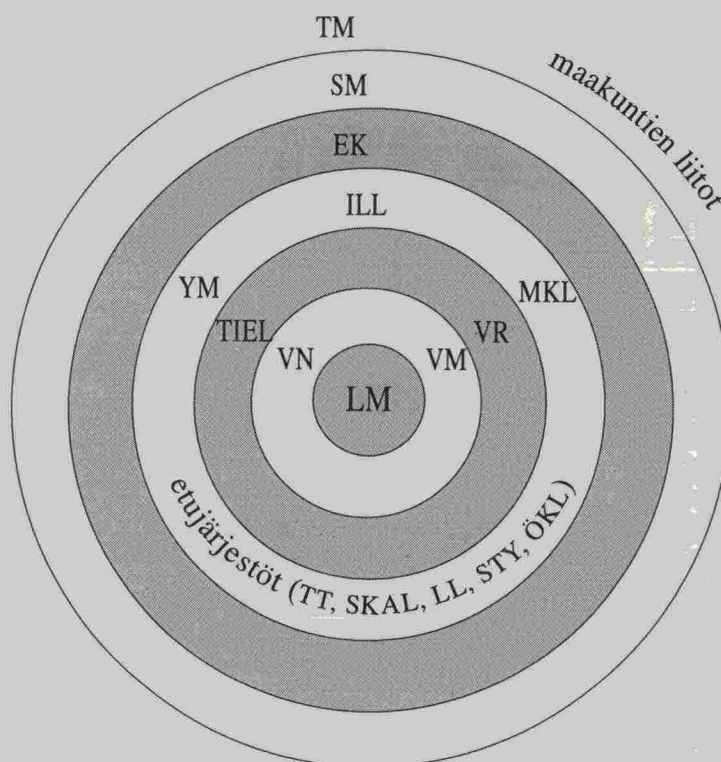


Tielaitos

Ilkka Ruostetsaari

~~NÄYTEKAPPALE~~

Liikennepolitiikkaa etsimässä



Tielaitoksen
selvityksiä

71/1995

Helsinki 1995

S11 Tienpidon
yhteiskunnalliset
vaikutukset

Tielaitoksen selvityksiä
71/1995

Ilkka Ruostetsaari

Liikennepolitiikkaa etsimässä

Tielaitos

S11 Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset

Helsinki 1995

ISSN 0788-3722
ISBN 951-726-142-X
TIEL 3200347
Painatuskeskus Oy
Helsinki 1995

Julkaisun kustannus ja myynti:
Tielaitos, hallinnon palvelukeskus,
painotuotepalvelut
Telefax (90) 1487 2652

Joutsenmerkin arvoinen paperi

Tielaitos

Opastinsilta 12 A
PL 33
00521 HELSINKI
Puh. vaihde (90) 148 721

Tiivistelmä

Tutkimuksessa kartoitetaan liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien toimivuutta ja niissä esiintyviä ongelmia valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Tutkimusmenetelmänä on teemahaastattelu, joka rakentuu kolmen laaja-alaisen teeman, liikennepoliittisen ohjauksen, hallinnonalojen välisen ja liikennemuotojen välisen koordinoinnin sekä tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien vuorovaikutteisuuden, pohjalle. Tutkimusta varten haastateltiin touko-kesäkuussa 1995 30 liikennesektorilla toimivaa henkilöä, jotka edustivat poliittisia päätöksentekijöitä, valtion keskushallintoa, eri liikennemuotoja, elinkeinoelämää, järjestöjä ja aluehallintoa.

Tutkimuskohteen jäsentämiseksi tutkimus lähtee liikkeelle käsitteellisellä tarkastelulla, jossa analysoidaan liikenne- ja tiepolitiikan käsitteitä. Ristiriitainen suhtautumistapa liikennepoliittisessa keskustelussa ajoittain toistuvaan väittämään "Suomessa ei ole liikennepolitiikkaa" osoittautuukin näennäiseksi ja saa selityksen erilaisista liikennepolitiikan tulkinnoista. Haastatellut liikennesektorilla toimivat henkilöt pitävät liikennepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin ongelmana selvästi yleisimmin poliittisen ohjauksen heikkoutta. Poliittisilta päätöksentekijöiltä kaivataan arvokeskustelua ja visioita, liikennepoliittista kokonaisnäkemyistä sekä liikennemuotojen priorisointia. Toiseksi yleisimmin ongelmana pidetään liikennepolitiikan suunnittelun ja päätöksenteon lyhytjänteisyyttä. Huolimatta pyrkimyksistä lisätä suunnittelun pitkäjänteisyyttä kehysbudjetointi ei toimi suunnitellulla tavalla ja suunnittelun perusjakso on edelleen budjettivuosi. Kolmanneksi yleisimmin ongelmana koetaan eri liikennemuotoja edustavien laitosten yhteistyö ja koordinointi. Neljänneksi yleisimmin ongelmia nähdään esiintyvän aluetasolla: yhtäältä Suomesta puuttuu aluetason liikennepolitiikka, ja toisaalta keskushallinnosta tulevan sektori-ohjauksen ja maakunnista tulevan horisontaalisen ohjauksen yhteensovittaminen kaippaa aluetasolla vielä selkiinnyttämistä.

Liikennepolitiikan tosiasiallinen valtarakenne poikkeaa huomattavasti virallisesta valtarakenteesta. 1990-luvulla liikennepolitiikan muotoutumiseen selvästi eniten on vaikuttanut liikenneministeriö, jonka jälkeen toiseksi vaikutusvaltaisimpana ryhmänä tulee hallitus ja valtiovarainministeriö. Kolmanneksi vaikutusvaltaisimman kategorian muodostavat tielaitos ja valtionrautatiet, neljännän ilmailulaitos, merenkululaitos, ympäristöministeriö sekä etujärjestökenttä kokonaisuutena. Vasta viidenneksi vaikutusvaltaisimpaan kategoriaan sijoituu eduskunta, jolle liikennepolitiikan päätöksenteossa formaalisesti kuuluu ylin päätöksentekovoima. Kuudennen vaikuttajaryhmän muodostaa yksin sisäasiainministeriö. Muista ministeriöistä lähinnä vain työministeriöllä on ollut vaikutusta liikennepolitiikkaan. Useimpien yritysten edunvalvonta liikennekysymyksissä kanavoituu elinkeinoelämän ja teollisuuden järjestöjen kautta, joskin eräät suuryritykset ja valtionyhtiöt hoitavat edunvalvontansa osittain itsenäisesti.

Liikennepoliittinen vaikutusvalta painottuu enemmän liikennepalvelujen tuottaja- kuin kuluttajapuolelle. Toisin sanoen liikenteen verraten autonomisena yhteiskuntapolitiikan sektorina näkevä liikennekeskeinen näkökulma painottuu liikennepolitiikka-

kan aspektiluonnetta, kytkentää muuhun yhteiskuntapolitiikkaan korostavan näkökulman kustannuksella. Tämä sektoroituneisuus vaikeuttaa liikennepolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan yhteensovittamista. Sektoroituneisuus koskee myös sisäisesti liikennesektoria ja liikennehallintoa, jossa liikennemuotoja tarkastellaan yhä paljolti erikseen, joskin kokonaisvaltainen ajattelutapa on voittamassa alaa.

Suomen EU-jäsenyydellä on huomattava vaikutus kansalliseen liikennepolitiikkaan. Jäsenyys voi purkaa Suomen liikennepolitiikan sektoroituneisuutta sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla, vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja hallinnonalojen välistä yhteistyötä: kun liikennepolitiikka kytketään EU:ssa alue- ja rakennepolitiikkaan, samoin on meneteltävä kansallisellakin tasolla. EU-jäsenyys ei sisällä ainostaan etuja, vaan esimerkiksi liikenteen normiston "yli-innokas" harmonisointi Keski- ja Etelä-Euroopan tarpeista lähtevään EU:n liikennepolitiikkaan voi vinouttaa suomalaista liikennepolitiikkaa tavalla, joka ei ole kansallisten etujen mukaista.

Abstract

The purpose of the study is to analyse the planning and decision making of transport policy and road policy in Finland and to find out, if there are problems concerning these processes on national, regional and local level. The method of the study was based on elite interviewing. A total of 30 persons in the transport sector were interviewed representing political decision-making, ministries, different organisations of transportation, business, organisations and regional administration.

The study starts by analysing concepts of transport policy and road policy. The contradictory relationship to a common statement in Finnish transport dialogue that "there is not transport policy at all in Finland" can be explained by different kind of interpretations concerning transport policy and the politics of transportation. According to the interviewees the most remarkable problem concerning the processes of planning and decision-making of transport policy is that the political direction of the processes is too weak. Political decision-makers are required a discourse concerning values and visions of transportation, a comprehensive view of transport policy and explicit order of relative importance of different means of transportation. Secondly, a common problem of the transport policy is seen in the shortsightedness of planning and decision-making processes, although farsightedness of these processes has been increased. Thirdly, a commonly mentioned problem is the lack of cooperation and coordination between different organisations of transportation. Fourthly, there is no transport policy on regional level in Finland. The coordination of sectoral guidance coming from central administration and the horizontal guidance coming from provinces need to be clarified on regional level.

The power structures of transport policy are also analysed. Actually, there are remarkable differences between the formal power structure and the informal power structure. The influence is centered more on producers of transport services than on consumers.

Alkusanat

Tämä tutkimus on osa tielaitoksen Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset -tutkimusohjelmaa, jossa tuotetaan tietoa tiepoliittisen päätöksenteon pohjaksi. Tutkimusohjelmalla on päätösten valmistelijan näkökulma – ts. tuotamme tietoa vaihtoehtoisten politiikoiden vaikutuksista ja kehitämme menetelmiä vaihtoehtojen vertailuun, mutta jätämme itse päätöksenteon poliittisille päättäjille. Tässä tutkimuksessa on hahmotettu sitä tiepoliittista valta- ja päätöksentekojärjestelmää, jossa tutkimusohjelman tuottamaa tietoa hyödynnetään. Koska tiepolitiikka on erottamaton osa liikennepolitiikkaa, olemme samalla tarkastelleet koko liikennepolitiikan kenttää.

Tutkimuksen on tehnyt dosentti *Ilkka Ruostetsaari* Tampereen yliopiston Poliitiikan tutkimuksen laitokselta. Hän vastaa raportin sisällöstä. Dosentti Ruostetsaari on aikaisemmin tutkinut mm. energiapolitiikkaa. Tutkimusapulainen, yht. yo *Niina Ahopelto* on puhtaaksikirjoittanut haastattelunauhat ja *Marita Alanko* on taittanut raportin. Kiitokset heille kaikille onnistuneesta työstä kuten myös niille 30 liikennealan vaikuttajalle, joita Ilkka Ruostetsaari haastatteli kesällä 1995.

Miellyttäviä lukuhetkiä!

Juha Parantainen

Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset -tutkimusohjelma

Sisällys

1	JOHDANTO	9
1.1	Tutkimustehtävä	9
1.2	Tutkimusmenetelmä	11
2	LIIKENNE- JA TIEPOLITIIKAN KÄSITTEET JA ARVOT	17
2.1	Analyysin peruslähtökohdat	17
2.2	Mikä on politiikkaa?	18
2.3	Liikennepolitiikan käsitteen tulkinnat	22
2.4	Tiepolitiikka liikennepolitiikan osana	27
2.5	Onko Suomessa liikennepolitiikkaa?	28
2.6	Liikennepolitiikan arvot	30
3	LIIKENNE- JA TIEPOLITIIKAN PÄÄMÄÄRÄT, TAVOITTEET JA KEINOT	36
3.1	Päämäärät ja tavoitteet 1970-luvulta 1990-luvulle	36
3.2	Käsitykset liikennepolitiikan päämääristä ja tavoitteista	42
3.3	Käsitykset liikennepolitiikan keinoista	46
4	LIIKENNEPOLIITTINEN OHJAUS	52
4.1	Missä politiikka on?	52
4.2	Liikennepolitiikan budjetointiprosessi	57
4.3	Keskushallinnon ja aluehallinnon välinen suhde	61
4.4	Liikennemuotojen priorisointi	63
4.5	Liikenne- ja tiepolitiikan valtarakenteet	66
4.6	Informaaliset valtaverkostot	73
4.7	Asiantuntijavalta liikennepolitiikassa	76
5	LIIKENNE- JA TIEPOLITIIKAN KOORDINOINTI	84
5.1	Koordinoinnin merkitys	84
5.2	Liikennepolitiikan koordinointi muuhun yhteiskuntapolitiikkaan	86
5.3	Liikennemuotojen välinen yhteistyö ja koordinointi	89
5.4	Liikennepolitiikan ja maankäytön yhteensovittaminen aluetasolla	92
5.5	Liikennepolitiikan ja maankäytön yhteensovittaminen kunnissa	94
5.6	Laitosten hallintomalli ja liikennepolitiikka	98
6	TIENPIDON SUUNNITTELU- JA PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIT	105
6.1	Vuorovaikutuksen merkitys strategisessa suunnittelussa	105
6.2	Poliittisen ohjauksen vaikutus tienpidon strategiseen suunnitteluun	107

6.3	Strategisen suunnittelun ja hankesuunnittelun välinen suhde	109
6.4	Suunnitteluprosessien osallistujapohja	110
6.5	Median vaikutus tienpidon suunnitteluun ja päätöksentekoon	118
7	EUROOPAN UNIONIN JÄSENYYDEN VAIKUTUKSET SUOMEN LIIKENNEPOLITIikkaAN	120
<hr/>		
7.1	EU:n liikennepolitiikan tavoitteet	120
7.2	Jäsenyyden vaikutukset	122
8	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	129
<hr/>		
8.1	Tutkimuksen lähtökohdat	129
8.2	Liikenne- ja tiepolitiikan käsitteet ja näkökulmat	130
8.3	Liikenne- ja tiepoliittinen ohjaus	134
8.4	Liikenne- ja tiepolitiikan koordinointi	140
8.5	Tienpidon suunnitteluprosessit	146
8.6	EU-jäsenyyden vaikutukset	148
LIITTEET		150
LÄHTEET		156

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimustehtävä

Käsillä oleva tutkimus on osa tielaitoksen strategista tutkimusohjelmaa "Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset", jonka tarkoittamaa tietoa on tarkoitus käyttää erilaisissa politiikka- ja ohjelmatason päätöksentekotilanteissa. Tutkimusohjelman, jonka avainsana on päätöksenteko, tavoite on kirjattu joukoksi teemoja ja niihin liittyviä kysymyksiä, joihin tutkimusohjelman tulee vastata. Teemoja ovat liikennejärjestelmän merkitys, liikennemuotojen yhteistyö, tavoitteiden muutospaineet, tienpidon strategiat, tienpidon ohjaus, liikenteen vähentäminen ja päätöksenteon avustaminen. Tutkimusohjelmalla etsitään vastauksia sen tyyppisiin kysymyksiin, kuten mitkä hyödyt ja haitat päättäjille tulisi esittää päätöksenteon tueksi ja kuinka ne arvioidaan, kuinka liikennemuotojen työnjako ja yhteistyö vaikuttavat liikennejärjestelmän hyötyihin ja haittoihin, kuinka tienpidon toimintaympäristö muuttuu pitkällä aikavälillä, mitä yhteiskunnallisia vaikutuksia tienpidon erilaisilla painotuksilla on, mikä merkitys tienpidon ohjausmekanismeilla on tienpidon yhteiskunnallisten vaikutusten muotoutumisessa, voidaanko henkilöautoliikennettä vähentää ja kuinka liikenteen vähentäminen vaikuttaa yhteiskuntaan sekä miten valmistelija voi myötävaikuttaa eri näkökohdat huomioonottavan ratkaisun syntymiseen?¹

Oheinen tutkimusohjelman teemoitus kuvaa osaltaan tielaitoksen toimintaympäristön muuttumista aiempaa turbulentimmaksi ja epävakaaammaksi. Toisin sanoen tienpitoa koskevia päätöksiä voidaan yhä pienemmässä määrin tehdä tielaitoksen oman organisaation sisällä ottamatta huomioon eri sidosryhmien näkemyksiä. Vuorovaikutuksen lisääminen tienpidon suunnittelussa ja päätöksenteossa on avaintermi, joka nykyään toistuu taajaan sekä liikenneministeriön että tielaitoksen suunnittelun ja päätöksenteon kehittämistä koskevissa asiakirjoissa. Tässä tilanteessa on selvää, että tiepolitiikkaa ei voida tutkia irrallaan muusta yhteiskuntapolitiikasta saati sitten liikennepolitiikasta.

Käsillä olevan tutkimuksen tehtävänä on kartoittaa liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin toimivuutta ja siinä mahdollisesti esiintyviä ongelmia valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla Suomessa. Työn painopiste on valtakunnallisen tason tarkastelussa. Alueellista ja paikallista tasoa ei ole mahdollista jättää kokonaan tarkastelun ulkopuolelle, koska valtakunnallisenkin tason suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin liittyy alueellisia ja paikallisia Aspekteja. Esimerkiksi tielaitoksen keskushallinnon ja piirihallinnon välistä ohjausta ei voida adekvaatisti analysoida kuulemalla pelkästään toista osapuolta. Toiseksi paljon keskustelua herättäneellä tienpidon ja maankäytön yhteensovittamisen problematiikalla on ulottuvuutensa yhtä hyvin valtakunnalliselle, alueelliselle kuin paikallisellekin tasolle. Tietoliikennepolitiikka rajataan tässä yhteydessä liikennepolitiikan käsitteen ulkopuolelle.

1 Parantainen 1995; Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset –tutkimusohjelmaluonnos 15.10.1994

Käsillä olevan tutkimuksen lähtökohta on allekirjoittaneen aiempi tutkimus², jossa on kartoitettu lähinnä liikenneministeriön ja tielaitoksen asiakirjojen pohjalta liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien toimivuutta³. Yhteenvedonomaaisesti tutkimuksessa pidetään tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän nykyisinä ongelmina ja kehittämistoimia edellyttävinä kohteina kolmea asiaryhmää. Ensinnäkin valtakunnallisella tasolla poliittinen ohjaus on heikkoa, so. tienpidon suuriin linjavalintoihin ei saada riittävässä määrin poliittisen tason kannanottoja. Toiseksi tielaitoksen ja sen sidosryhmien, kuten muiden viranomaisten toiminnan koordinoinnissa on puutteellisuuksia sekä valtakunnallisella, alueellisella että paikallisella tasolla. Kolmanneksi tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin osallistumisjärjestelmä on epätarkoituksenmukaisesti organisoitu, se ei palvele hyvin tielaitosta, sen sidosryhmiä eikä muita osapuolia.⁴

Nämä kolme asiaryhmää toimivat käsillä olevassa tutkimuksessa laajassa mielessä hypoteeseina, joiden kautta Suomen liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien toimivuutta analysoidaan. Toisin sanoen nämä kolme hypoteesia toimivat pääteemoina, joiden varaan tutkimusmenetelmä, teema-haastattelu, perustuu. Pääteemat jakautuvat edelleen alateemoihin, jotka muodostavat tutkimuksen tutkimusongelmat. Tutkimustehtävänä näin ollen on hahmottaa Suomen liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin toimivuutta liikennesektorilla toimivien henkilöiden haastatteluiden pohjalta.

Ensimmäinen pääteema, liikenne- ja tiepolitiinen ohjaus, lähtee liikkeelle sen pohtimisella, mitä ylipäänsä liikenne- ja tiepolitiikan käsitteillä Suomessa tarkoitetaan ja miten eri toimijat ne ymmärtävät. Ei ole perusteltua lähteä tulkitsemaan liikennesektorin eri toimijoiden esimerkiksi liikennepoliittista ohjausta koskevia käsityksiä, ellei ole selvyyttä siitä, mitä eri osapuolet edes peruskäsitteillä ymmärtävät. Tämän jälkeen on mahdollista analysoida, minkälaisina ja missä määrin perusteltuina liikennesektorin eri toimijat näkevät 1990-luvulla harjoitetun liikenne- ja tiepolitiikan päämäärät ja keinot. Keskeinen kysymys koskee tässä yhteydessä liikenne- ja tiepolitiittista ohjausta, so. saadaanko liikenne- ja tiepolitiikan strategisen tason linjavalintoihin riittävässä määrin ja riittävän ajoissa kannanottoja poliittisten päätöksentekijöiden taholta. Tarkasteltavia kysymyksiä ovat poliittisen ohjauksen kohdistuminen ja eri liikennemuotojen priorisointi samoin kuin erilaisten arvojen painottuminen suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tarkastelun kohteeksi otetaan myös liikenne- ja tiepolitiittinen vallankäyttö, so. eri toimijoiden vaikutus yhtäältä liikenne- ja toisaalta tiepolitiikan muotoutumiseen maassamme. Analyysi ei jää formaaliselle organisaatioiden tasolle, vaan myös vallankäytön informaaliset aspektit ja erilaiset valtaresurssit otetaan huomioon.

Toinen pääteema koskee ensinnäkin liikennepoliitiikan koordinoitua muuhun yhteiskuntapolitiikkaan valtakunnan tasolla. Kysymyksellä on yhtymäkohtansa ministeriöiden väliseen työnjakoon ja liikennettä sivuavien tehtävien sijoittumiseen usean ministeriön hallinnonalalle. Pääteemaan sisältyvä tutkimusongelma koskee

2 Ruostetsaari 1995

3 Ks. Tiepolitiittisen päätöksenteon uudistaminen...1990; Vaiheistettu päätöksenteko...1990; Leskinen 1994

4 Ruostetsaari 1995, 64

sitä, missä määrin liikenne- ja tiepolitiikka on kyetty yhteensovittamaan maankäyttöön valtakunnallisella, maakunnallisella ja kunnallisella tasolla. Tutkimusongelma, joka kytkee yhteen ensimmäistä ja toista pääteemaa, liittyy liikenneministeriön hallinnonalan organisaatorakenteisiin. Kysymys on siitä, mitä vaikutuksia liikennepolitiikan poliittiselle ohjaukselle ja eri liikennemuotojen koordinoitulle kehittämiselle on sillä, että pitkään valtion virastomuodossa toimineita eri liikennemuotoja edustavia laitoksia ollaan siirtämässä liikelaitosmuodon kautta osakeyhtiömuotoon. Kysymys on aktuelli, koska VR yhtiöitettiin 1.7.1995 ja tielaitoksen liikelaitosmuotoon muuttamista valmistellaan. Ilmailulaitos jo toimii liikelaitosmuodossa. Hallintomalliproblematiikkaan sisältyy myös kysymys tielaitoksen keskushallinnon ja tiepiirien välisestä toimivallan jaosta.

Kolmas pääteema kohdistuu korostetummin tiepolitiikkaan ja tielaitoksen sisäisiin prosesseihin. Ensinnäkin kartoitetaan sitä, miten poliittinen ohjaus vaikuttaa tielaitoksen pitkän aikavälin strategiseen suunnitteluun ja missä määrin eri sidosryhmät osallistuvat suunnitteluprosesseihin. Edelleen selvitettäviä kysymyksiä ovat suunnitteluprosessien avoimuus ja erilaisten näkökohtien huomioonottaminen niissä samoin kuin joukkotiedotuksen vaikutus lopputulokseen. Suunnitteluprosessien tosiasiallisen luonteen kartoittaminen on erityisesti perusteltua, koska tielaitos on 1990-luvulla panostanut osallistuvan ja vuorovaikutteisen suunnittelumenettelyn kehittämiseen.⁵

Lopuksi tarkastellaan EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen liikenne- ja tiepolitiikkaan.

Tutkimusraportti etenee edellä esitettyjen kolmen pääteeman ja niihin sisältyvien tutkimusongelmien mukaisessa järjestyksessä. Tutkimuksen lopussa vedetään yhteen liikenne- ja tiepoliittisen päätöksentekojärjestelmän keskeisimmät ongelmat ja hahmotetaan niihin soveltuvia ratkaisumalleja keskustelun pohjaksi.

1.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen tutkimusmenetelmä perustuu teemahaastatteluun, joka pohjautuu Mertonin, Fiskin ja Kendalin jo 1956 julkaisemaan kirjaan *The Focused Interview*. Kirjoittajat kuvaavat menetelmäänsä seuraavasti:

"Kohdennettu haastattelu eroaa monessa suhteessa muista tutkimushaastattelun lajeista, jotka ensi silmäyksellä voivat tuntua samanlaisilta. Laajasti ottaen sen ominaispiirteet ovat seuraavat: Ensinnäkin tiedetään, että haastateltavat ovat kokeneet tietyn tilanteen. Toiseksi yhteiskuntatieteilijä on alustavasti selvittellyt tutkittavan ilmiön oletettavasti tärkeitä osia, rakenteita, prosesseja ja kokonaisuutta. Tämän sisällön- tai tilanneanalyysin avulla hän on päättänyt tiettyihin oletuksiin tilanteen määräävien piirteiden seurauksista siinä mukana olleille. Analyysinsä kolmannessa vaiheessa hän kehittää haastattelurungon... Neljänneksi ja viimeiseksi haastattelu suunnataan tut-

5 Ks. Tiepoliittisen päätöksenteon uudistaminen...1990; Vaiheistettu päätöksenteko...1990

kittavien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tilanteista, jotka tutkija on ennalta analysoinut."⁶

Kohdennetun haastattelun *laajuudella* tarkoitetaan sitä, että haastateltavien tulisi saada tuoda esille kaikki haluamansa näkökohdat. Haastateltavien reaktioiden tulisi olla samalla mahdollisimman *spesifisiä*. Syvyys viittaa puolestaan siihen, että haastattelun tulisi auttaa haastateltavia kuvaamaan tutkittavan ilmiön affektiivisia, kognitiivisia ja evaluatiivisia merkityksiä. Samalla tulisi selvittää, missä määrin haastateltava on paneutunut ilmiöön. Neljänneksi tulisi ottaa huomioon *henkilökohmainen konteksti*. Haastateltavien ominaisuudet ja aikaisemmat kokemukset olisi selvitettävä haastattelussa, koska ne määräävät niitä merkityksiä, joita he ilmiölle antavat. Nämä menetelmän neljä kriteeriä ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa, ja ne kuvaavat haastatteluaineiston eri ulottuvuuksia.⁷

Sittemmin tutkimusmenetelmälle tyypillisenä piirteenä on pidetty sitä, että se kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joista keskustellaan, mistä johtuu nimitys teemahaastattelu. Mertonista ym. poiketen teemahaastattelun ei katsota edellyttävän tiettyä kokeellisesti aikaansaatua yhteistä kokemusta, vaan myös yhteisiä jokapäiväisiä kokemuksia voidaan tutkia. Mertonin ym. tavoin korostetaan haastateltavien elämysmaailmaa ja heidän määritelmiään tilanteista. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu menetelmä siksi, että haastattelun aihepiirit, teemat, ovat tiedossa. Menetelmästä puuttuu kuitenkin strukturoidulle ja survey-tyyppiselle haastattelulle luonteenomainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys.⁸

Tutkimusmenetelmää voidaan nimittää myös *eliittihaastatteluksi*. Tässä yhteydessä eliitillä viitataan ihmisiin, jos heillä on sellaista tietoa, että tutkimuksen tarkoituksiperät edellyttävät heidän yksilöllistä haastatteleamistaan. Heidän eliittiroolinsa ei riipu heidän yhteiskunnallisesta asemastaan, vaan mahdollisuuksistaan päästä käsiksi informaatioon, joka voi auttaa vastaamaan johonkin tutkimusongelmaan, vaikkakin nämä henkilöt usein ovat myös poliittisesti, taloudellisesti tai muuten yhteiskunnallisesti vaikutusvaltaisia. Moniin tärkeisiin yhteiskuntatieteellisiin tutkimusongelmiin voidaan vastata vain, jos tiedämme, kuinka tietyt yksilöt tai tietyntyypiset yksilöt ajattelevat ja toimivat. Esimerkiksi voimme aina spekuloida sillä, miksi jokin laki on säädetty, mutta todelliset syyt voidaan löytää ainoastaan selvittämällä, mitä lainsäätäjät ajattelivat tässä yhteydessä.⁹ On syytä korostaa, että käsillä oleva tutkimus ei edusta eliittitutkimusta¹⁰, jossa etsittäisiin liikenne- ja tiepolitiikan eliittiä.

Keskeinen ero satunnaisotokseen perustuvan survey-haastattelun ja eliittihaastattelun välillä on se, missä määrin haastattelu on standardisoitu. Survey-haastattelussa vastaajia käsitellään mahdollisimman samalla tavalla, koska haastattelun tarkoitus on saada spesifistä informaatiota vastaajien kvantitatiivista keskinäistä vertailua ja laajempaa populaatiota koskevia yleistyksiä varten. Eliittihaastattelussa jokaista haastateltavaa kohdellaan yksilöllisesti siinä määrin kuin sen informaation

6 Hirsjärven ja Hurmeen (1985, 36) mukaan

7 Hirsjärven ja Hurmeen (1985, 36) mukaan

8 Hirsjärven ja Hurmeen (1985, 36) mukaan

9 Manheim & Rich 1985, 132

10 Ks. Ruostetsaari 1992

saaminen, mikä on yksinomaan hänen hallussaan, edellyttää. Toinen merkittävä ero eliitti- ja survey-haastatteluiden välillä koskee strukturointia. Kun survey-haastattelut ovat paljolti strukturoituja, so. esitettävien kysymysten joukko ja esittämisjärjestys on ennalta määrätty ja joustamaton, eliittihaastattelut ovat paljolti strukturoimattomia.¹¹

Täysin strukturoimattomassa haastattelussa ei käytetä lainkaan etukäteen määriteltä kysymysjoukkoa, vaan haastattelijaa ohjaa vain tutkimuksen yleinen tavoite. Paljolti strukturoidun haastattelun etu on se, että se tuottaa paljolti standardisoitua dataa, koska menetelmä edellyttää, että kaikki vastaajat vastaavat samoihin kysymyksiin ja valitsevat vastauksensa samoista vaihtoehdoista. Menetelmällä on etuna se, että se mahdollistaa vastaajien vertailun ja datan kvantitatiivisen käsittelyn. Tiukan strukturoinnin haittapuolena on puolestaan se, että se rajoittaa haastateltavilta saatavan informaation siihen, jota tutkija on etukäteen pitänyt välttämättömänä tutkittavan ilmiön ymmärtämiseksi. Strukturointi rajoittaa tutkijan mahdollisuuksia saada selville, mitä vastaajat pitävät relevanttina tai tärkeänä samoin kuin mahdollisuutta saada uusia teoreettisia oivalluksia.¹²

Sen sijaan strukturoimaton haastattelu tuottaa dataa, jota on vaikea tiivistää ja yhdistellä ja joka ei ehkä mahdollista haastateltavien vastausten täsmällistä vertaamista. Toisaalta etuna on suurempi mahdollisuus oppia vastaajilta ja saada odottamatonta informaatiota, joka voi johtaa uusiin tapoihin ymmärtää tutkittavia tapahtumia. Strukturoimaton haastattelu sopii erityisen hyvin eliittihaastatteluun, koska tätä tutkimusmenetelmää soveltava tutkija on kiinnostunut siitä, mitä vastaaja pitää tärkeänä ja relevanttina tutkia ja antaa vastaajien ehdottaa, mitä kysymyksiä pitää kysyä hyödyllisen informaation saamiseksi.¹³

Käsillä oleva tutkimus pyrkii yhdistämään strukturoidun ja strukturoimattoman haastattelun edut ja välttämään kumpaankin metodiin sisältyvät vaarat. Alunperin tutkimus oli tarkoitus toteuttaa paljolti strukturoimattomana teemahaastatteluna, mutta jo suunnitteluvaiheessa ja viimeistään tematiikkaa testaavassa esihaastattelussa kävi ilmi, että tutkimuksen kohteena oleva kokonaisuus on niin laaja, että sitä oli syytä jäsentää teemarungolla, jossa teemoja oli jaettu osateemoiksi. Teemarunko myös lähetettiin haastateltaville ennen haastattelua, jotta he voisivat orientoitua etukäteen tutkimuksen teemoihin. Vaikka teemarunko sisälsi yksityiskohtaisia kysymyksiä, sitä ei käytetty strukturoidun haastattelun tapaan, sillä kaikkia kysymyksiä ei esitetty jokaiselle vastaajalle ja muutenkin vastaajan intressit ja mielenkiinnon kohteet saivat joustavasti suunnata keskustelua. Liikenne- ja tiepoliittista vallankäyttöä koskevan osateeman jäsentämiseksi etukäteen lähetetyn teemarungon mukana oli kaksi strukturoitua lomaketta, joilla pyrittiin palauttamaan vastaajien mieleen liikennesektorin toimijajoukkoa. Koska käsillä oleva tutkimus edustaa laadullista lähestymistapaa¹⁴, lomakkeita ei suunniteltu kvantitatiivista analyysia varten, vaan ainoastaan keskustelun jäsentämiseksi. (Liite 1)

11 Manheim & Rich 1985, 132

12 Manheim & Rich 1985, 133

13 Manheim & Rich 1985, 133

14 Ks. esim. Alasuutari 1994

Huolimatta siitä että eliittihaastattelu voi tuottaa tärkeää informaatiota tapahtumista, jota ei muuten ole saatavissa, menetelmään sisältyy myös tieteellisiä riskejä. Henkilöt, jotka ovat syvällisesti mukana poliittisessa prosessissa, voivat muovata tutkijan määritelmää prosessista. Tämä voi uhata saadun informaation tieteellistä validisuutta, jos haastatelluilla (1) on niin kapea näkemys kysymyksessä olevista tapahtumista, että he eivät ymmärrä, mitkä aspektit ovat niiden tärkeitä selittäjiä, (2) heillä on epätarkkaa tai virheellistä informaatiota, (3) rationalisoidakseen omaa toimintaansa he ovat vakuuttuneita siitä, että asiat ovat tietyllä tavalla vaikka ne ovatkin toisella tai (4) he tarkoituksellisesti valehtelevat suojellakseen itseään tai joitakin muita.¹⁵

Vaikka tutkijat eivät voi kontrolloida sitä, mitä haastateltavat sanovat, he voivat välttyä – tai ainakin pyrkiä välttymään – virheellisten johtopäätösten tekemiseltä haastatteluiden pohjalta noudattamalla muutamia yleisiä periaatteita. Ensinnäkään sitä mitä haastateltava sanoo, ei tule pitää tosiasiatietona, vaan tosiasiana on pidettävä sitä, että hän sanoo sen olevan tosi. Poliittisen käyttäytymisen ymmärtämiseksi on usein tärkeämpää tietää, minkä ihmiset uskovat tai vaativat olevan totta kuin minkä tiedetään olevan totta. Toiseksi johtopäätösten vetämisessä mistään tapahtumasta ei tule luottaa yhden haastattelun antamaan informaatioon, vaan informaatiota on hankittava mahdollisimman monelta haastateltavalta. Kolmanneksi haastatteluiden antamaa informaatiota on pyrittävä verifioimaan vertaamalla sitä ulkopuolisista lähteistä saatuun informaatioon. Neljänneksi tutkimuskohdetta on tunnettava riittävästi, jotta olisi mahdollista havaita virheelliset lausumat. On syytä pohtia sellaisia kysymyksiä kuten, onko mitään syytä, miksi vastaajat voivat haluta uskoa jotakin muuta kuin totuutta tai saada muut uskomaan, että he uskovat jotakin muuta kuin totta? Hyötyvätkö he jollakin tavoin tietynlaisista lausunnoista? Mitkä vastaukset ovat uskottavia, todennäköisiä ottaen huomioon se, mitä asiasta tiedetään muiden luotettavien lähteiden perusteella? Lopuksi on oltava valpas eliitin käyttämän erityissanaston suhteen, koska se voi muuttaa lausumien ilmeistä merkitystä.¹⁶ Näiden yleisten periaatteiden noudattamisen vaikeus tuli haastatteluissa konkreettisesti ilmi: teemahaastattelu edellyttää tutkijalta todellakin tutkimuskohteen ja sen terminologian tuntemusta, jonka saavuttaminen ei käy hetkessä.

Yksi ensimmäisiä ratkaistavia kysymyksiä eliittihaastattelussa on haastateltavien valinta. Survey-haastattelussa, jossa kaikkia haastateltavia käsitellään samalla tavalla, haastateltavat voidaan valita erilaisten otantamenetelmien avulla. Näihin ei voida turvautua eliittihaastattelussa, koska voidaan otaksua, että potentiaaliset haastateltavat eroavat sen suhteen, missä määrin he voivat edistää tutkimustavoitteen saavuttamista ja jokaisella haastateltavalla on jotakin ainutlaatuista tarjottavanaan tutkijalle. Usein taustatutkimus auttaa identifioimaan sen joukon, jolla todennäköisesti on relevanttia informaatiota.¹⁷

Tässä tutkimuksessa liikennesektori, so. liikenteeseen tavalla tai toisella liittyvät toimijat jaettiin kuuteen alasektoriin, jotka olivat poliittiset päätöksentekijät, valtion keskushallinto, eri liikennemuotoja edustavat laitokset, elinkeinoelämä ja sen järjes-

15 Manheim & Rich 1985, 133

16 Manheim & Rich 1985, 133–134

17 Manheim & Rich 1985, 134

töt, muut järjestöt sekä aluehallinto. Haastattelujen kohdeorganisaatioita ei valittu satunnaisotannalla, mutta ei myöskään pyritty rakentamaan kvantitatiivisesti edustavaa liikennesektorin läpileikausta. Tässä yhteydessä edustavuus merkitsi lähinnä pyrkimystä saada haastateltavien joukko sellaiseksi, että saataisiin esille mahdollisimman laaja ja monipuolinen liikenne- ja tiepolitiikkaa koskevien näkökulmien skaala. Tehokkaimmin haastateltavien joukkoa rajasi tutkimusresurssien niukkuus: allekirjoittanut teki yksin kaikki haastattelut.

Poliittisista päätöksentekijöistä haastateltiin kolmen suurimman eduskuntapuolueen edustajat. Heidät etsittiin puolue toimistojen kautta eikä valintakriteerinä ollut asema puolueorganisaatiossa, vaan perehtyneisyys liikennekysymyksiin. Valtion keskuks hallinnosta haastateltiin liikenneministeriön (2 kpl), sisäasiainministeriön, valtiovainministeriön (2 kpl), Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen ja ympäristöministeriön edustajat. Eri liikennemuotoja edustavat valtion laitokset, ilmailulaitos, merenkulkulaitos, tielaitos (2 kpl) ja valtionrautatiet kuuluivat itseoikeutetusti haastateltavien organisaatioiden joukkoon. Yksittäisten yritysten edustajia ei haastateltu lainkaan vaan niiden näkökantojen katsottiin kanavoituvan parhaiten – ilman mahdollisia yrityskohtaisia nyansseja – elinkeinoelämän järjestöjen kautta, joista haastateltiin Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton, Keskuskauppakamarin, Öljyalan keskusliiton, Suomen Tieyhdistyksen ja Suomen Kuorma-autoliiton edustajat. Muuta valtakunnantasoista järjestösektoria edustivat Liikenneliitto, Liikennesuunnittelun seura ja Yhteiskuntasuunnittelun seura. Aluetason haastattelut tehtiin kaikki Pirkanmaan alueella, jotta voitaisiin hahmottaa liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelun ja päätöksenteon kokonaisuutta yhdellä alueella. Haastateltaviksi valittiin edustajat Hämeen tiepiiristä, Pirkanmaan liitosta, Suomen luonnonsuojeluliiton Tampereen toimistosta, Tampereen kauppakamarista, Tampereen kaupungista ja VR:n Länsi-Suomen tuotantoalueelta. Haastatteluita tehtiin yhteensä 30, joista 28 4.5.–15.6.1995 välisenä aikana (liite 2) Kesälomien vuoksi kaksi lykkääntyi heinäkuulle. Haastattelut tehtiin haastateltavan työpaikalla lukuunottamatta paria haastattelua, jotka haastateltavien aikataulusyistä tehtiin ravintolassa. Haastattelut, jotka nauhoitettiin, kestivät keskimäärin yhden tunnin.

Kun potentiaaliset haastattelun kohteeksi valittavat organisaatiot oli rajattu, seuraava vaihe oli etsiä organisaatioista sopivat henkilöt. Heidät etsittiin soittamalla suoraan kunkin organisaation liikennekysymyksistä vastaavalle henkilölle ja ellei häntä ollut tiedossa, organisaation ylimmälle johtajalle. Viimeksi mainitussa tapauksessa ao. johtaja joko itse oli valmis haastateltavaksi tai kertoi ao. henkilön nimen. Menettelyllä pyrittiin välttämään se, että haastateltava valikoituisi haastatteluun pelkästään oman mielenkiintonsa vuoksi, jolloin organisaation virallinen liikennevastaava olisi tullut ohitetuksi. Tämä olisi ollut omiaan herättämään epäluuloa tutkimuksen tarkoituksia kohtaan.

Seuraava vaihe oli sen päättäminen, missä järjestyksessä haastateltavat henkilöt haastatellaan. Haastattelujärjestyksellä on merkitystä, koska eliittihaastattelu on luonteeltaan tutkimusprosessi. Aloittelessaan haastattelut tutkija harvoin tietää kaikkia relevantteja kysymyksiä. Ensimmäiset haastattelut voivatkin antaa uutta tietoa, jonka avulla seuraavista haastatteluista voidaan saada enemmän irti. Tämän vuoksi usein on parasta haastatella tärkeimmät henkilöt haastattelukierroksen loppuvai-

heessa. Monessa tapauksessa tarkoituksenmukaista on taas aloittaa haastattelut henkilöistä, jotka ovat jollakin tavalla marginaalisessa asemassa tilanteseen nähden, mutta joita useimmat muut haastateltavat pitävät neutraaleina.¹⁸

Käsillä olevassa tutkimuksessa näiden neuvojen noudattaminen osoittautui vaikeaksi jo haastattelun kohteeksi valitun joukon luonteen vuoksi, koska useimmat haastateltavista toimivat johtavissa asemissa, he olivat myös varsin kiireisiä, jolloin tutkija sai olla tyytyväinen, mikäli ylipäänsä vapaa aika haastattelua varten löytyi¹⁹. Näin ollen haastattelujen järjestys määräytyi pitkälti sattumanvaraisesti muutamaa poikkeusta lukuunottamatta. Kaksi ensimmäistä haastateltavaa organisaatiota pyrittiin valitsemaan siten, että ne sijaitsisivat liikennepoliittisen mielipidekirjon ääri-laidoilla, jolloin voitiin tavallaan haarukoida sitä kenttää, jossa liikutaan. Toiseksi lähinnä tutkimuskohteen ydintä sijaitsevat organisaatiot eli eri liikennemuotoja edustavat laitokset pyrittiin sijoittamaan haastattelukierroksen loppupäähän riittävän perspektiivin hankkimiseksi.

Nauhoitetut haastattelut kirjoitettiin puhtaaksi, jonka jälkeen aineistosta muodostettiin muuttujat kvalitatiivisen sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysia ohjasivat tutkimuksen suunnitteluvaiheessa keskeisiksi havaitut käsitteet ja silloin alustavasti asetetut hypoteesit samoin kuin myöhemmin teemahaastattelujen aikana syntyneet hypoteesit ja ideat. Koska tutkimuksen lähestymistapa on kvalitatiivinen, muuttujat jaettiin teema-alueittain väljästi luokkiin pyrkimättä kvantifioimaan niitä.²⁰

Tekstissä haastateltujen suoria sitaatteja, jotka on erotettu muusta tekstistä harmaalla taustalla, on käytetty havainnollistamaan ja konkretisoimaan havaittuja ajattelutapoja ja näkökulmia. Eri henkilöiden lausumat on erotettu toisistaan eri kappaleisiin. Haastatelluille taattiin anonymiteetti sen suhteen, että tutkimusraportissa ei esitetä nimeltä mainiten haastateltujen vastauksia eri kysymyksiin. Tällainen menettely olisi ristiriidassa tutkimusasetelman ja -menetelmän perusidean kanssa.

18 Mannheim & Rich 1985, 134–135

19 Ks. Mannheim & Rich 1985, 135

20 Ks. Hirsjärvi & Hurme 1985, 115

2 LIIKENNE- JA TIEPOLITIIKAN KÄSITTEET JA ARVOT

2.1 Analyysin peruslähtökohdat

Pyrittäessä hahmottamaan liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja haastattelumenetelmän avulla ei voida lähteä liikkeelle siitä, että tutkimuksen keskeiset välineet, liikennepoliitiikan ja tiepolitiikan käsitteet olisivat itsestään selvät, so. että kaikki haastatellut tulkitsisivat ne samalla tavalla. Itse asiassa politiikasta puhuminen on sellainen puhetilanne, jossa osanottajat usein puhuvat toistensa ohi, mutta joko luulevat tai näyttelevät puhuvansa samasta ilmiöstä. Tutkimuksen teon kannalta tämä tilanne ei ole mikään katastrofi, josta tulisi päästä eroon, vaan juuri se avaa mahdollisuuden politiikasta puhumisen tarkemmalle tutkimukselle: kuka, mitä, miten, milloin, missä, kenelle, missä tarkoituksessa 'puhuu politiikasta'. Nimenomaan puhetapojen erot, konfliktit ja muutokset ovat tutkimuksen kannalta avaintilanteita, jotka ansaitsevat hyvinkin yksityiskohtaisen tarkastelun.¹

Se mikä on poliittista tai politiikkaa, ei ole luonnossa objektiivisesti olemassa, vaan sen esiin saaminen edellyttää toiminnallisia operaatioita, luentaa. Poliittisen lukeminen, esiinkaivaminen ei kuitenkaan suju 'paljaalla silmällä', vaan edellyttää tulkintaa, joka on rinnastettavissa abstraktion käyttöön taiteessa välineenä, jolla olennainen ja kiinnostava otetaan erilleen. Esimerkiksi puhe poliittisesta ilmiöiden aspektina viittaa kirjaimellisesti abstraktioon (*abs-trahere* = ottaa erilleen) lukemisen ehtona. Poliittisen esiinlukeminen teksteistä, puheista ja muista viitteistä on mahdollista vain, jos huomio suunnataan myös itse poliittisen pelkistettyihin ilmenemismuotoihin. Mikä tekee politiikan politiikaksi, mitkä ovat poliittisuuden välttämättömät ja riittävät tunnusmerkit jne? Tällainen mikroskooppinen mielikuvitus suuntaa huomion ilmiöihin, joita ei useinkaan arkikielessä nimitetä politiikaksi, mutta joissa silti tietyssä perspektiivissä poliittinen voidaan saada puhdaspiirteisimminkin näkyviin. Luenta ei kuitenkaan anna valmiita tai yksiselitteisiä vastauksia vaan tulkintoja, jotka ovat aina epätäydellisiä, muunnettavissa ja kiistettävissä olevia. Usein paremman ymmärtämisen ehtona voi olla tietyn luennan poisoppiminen, so. luopuminen jostakin, mitä on pitänyt asian kannalta selvänä tai välttämättömänä.²

Kun tämän tutkimuksen pyrkimyksenä on haastattelumenetelmän avulla hahmottaa liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja ja niiden sisältöä, tutkijan ja tutkimuskohteen eli liikennesektorilla toimivien haastateltavien välinen suhde on syytä tulkita refleksiiviseksi. Lähtökohtana tällöin on, että tutkimuskohteiden politiikkakäsitykset voivat poiketa tutkijan omasta käsityksestä. Tällöin tutkija ei voi suoraan tutkia tutkimuskohteiden esim. liikennepoliittisia käsityksiä ja toimintaa liikennesektorilla, vaan hänen on suhteutettava ne tutkimuskohteiden politiikkakäsityksiin.³

1 Palonen 1993, 17

2 Palonen 1993, 12–13, 18

3 Palonen 1979, 44–45

Tutkijan on siis perehdyttävä tutkimuskohteen politiikkakäsityksiin – silloinkin, kun tutkimuskohteella itsellään ei ole tietoa saati sitten ohjelmallista esitystä näistä. Tämä vaatii siten myös tutkimuskohteen politiikkakäsityksiä koskevan itseymmärryksen tarkastelua. Edelleen on tutkittava politiikkakäsitysten konstitutioivaa ja regulatiivista merkitystä tutkimuskohteen politiikalle, ts. sitä missä suhteessa ja millä tavalla politiikkakäsitys siinä ilmenee.⁴

Tällaisella refleksiivisellä perehtymisellä vieraiden ihmisten ajattelutapaan heidän toimintansa ymmärtämiseksi on tiettyjä yhtäläisyyksiä mm. antropologian tai psykoanalyttisen syvähermeneutiikan kanssa. Se antaa mahdollisuuden ymmärtää päältä katsoen käsittämättömältäkin näyttävää politiikkaa johtamatta sen oikeutukseen sellaisenaan, koska tutkittavat politiikkakäsitykset on suhteutettava myös subjekteiltaan reaaliin vaihtoehtoihin asianomaisessa kontekstissa.⁵

Refleksiivinen suhde tutkijan ja tutkimuskohteen välillä sisältää vaatimuksen, että tutkimuskohde voi vastata tutkijalle. Toisin sanoen tutkijalla tulee olla valmius asettaa tutkimuksessa käyttämänsä käsitys politiikasta alttiiksi tutkimuskohteen kritiikille. Onnistuessaan provosoimaan kritiikkiä tutkimuskohteelta omaa politiikkakäsitystään kohtaan, tutkija voi samalla oppia peremmin ymmärtämään tutkimuskohteen politiikkaa, etenkin sen mahdollisuuksia ja rajoja. Refleksiivisyysvaatimus merkitsee myös sitä, että tutkija joutuu asettamaan vastakkain politiikkakäsityksensä paitsi tutkimuskohteen myös aikaisemman tutkimuksen edustajien kanssa, vaikka tutkimuksen varsinainen kohde olisikin ennen tutkimaton. Samoin periaatteessa on otettava huomioon myös näiden molempien refleksiivisyysmomenttien suhde toisiinsa, ts. aikaisemman tutkimuksen suhde tutkimuskohteen politiikkakäsitykseen.⁶

2.2 Mikä on politiikkaa?

Politiikan ja muun todellisuuden välisen suhteen määrittelemiseen liittyy rajankäynti-ongelma politiikan ja ei-politiikan välillä. Tällöin on erotettava toisistaan kaksi kysymystä: missä kulkee raja politiikan ja ei-politiikan välillä ja millainen politiikan ja ei-politiikan välinen raja on luonteeltaan.⁷

Arkipäiväisessä keskustelussa asioiden poliittisuudesta on paljolti kyse juuri rajanveto-ongelmista. Voidaan väitellä esimerkiksi siitä, onko täytettävä virka sellainen, että puoluepoliittiset näkemykset voidaan huomioida sen täytössä. Tämänäyttypistien väittelyiden käyminen edellyttää tavallisesti, että "politiikka" oletetaan yleisesti tunnetuksi käsitteeksi. Esimerkiksi väittelyssä virkanimityksistä voidaan olettaa ero "politiikan" ja "hallinnon" välillä periaatteessa olemassaolevaksi ja hyväksytyksi, jolloin väittelyn kohteena on vain tulkintaerimielisyys siitä, missä raja "poliittisten" ja muiden virkojen välillä kulkee. Toisin sanoen tällaiset väittelyt edellyttävät osapuol-

4 Palonen 1979, 45

5 Palonen 1979, 45

6 Palonen 1979, 45–47

7 Palonen 1979, 23

ten kesken yksimielisyyttä politiikan käsitteestä ilman, että heidän tarvitsisi oikeastaan osata tarkemmin määrittää politiikan käsitettä.⁸

Rajankäyntiongelman syntyy kuitenkin myös silloin, kun osapuolilla on selvästi erilainen käsitys politiikasta. Esimerkiksi kiisteltäessä siitä, onko yliopisto "poliittinen" laitos ei enää kysytä rajalinjan kulun tulkintaa, vaan joudutaan kysymykseen, missä mielessä yliopisto on poliittinen laitos. Esiin nousee erilaisia käsityksiä itse politiikan rajan luonteesta.⁹

Politiikan ja ei-politiikan rajasta puhuttaessa ei voida näin ollen ilman muuta omaksua arkikielen mielleyhtymiä raja-sanalle. Poliitiikan käsitteen rajoja ei voida suoralta kädeltä verrata esimerkiksi valtakunnan rajoihin, vaan erilaisilla politiikkakäsityksillä voi olla hyvinkin erilainen mielikuva itse rajan käsitteestä.¹⁰

Tulkintavälineitä liikenne- ja tiepolitiikan käsitteiden rajanveto-ongelmaan voidaan etsiä Kari Palosen hahmottamien sektori- ja aspektiteorioiden erottelusta. Sektorteoria perustuu ajatukseen, että politiikka käsitetään esimerkiksi "talouden" tai "kulttuurin" rinnalla yhdeksi inhimilliseksi tai yhteiskunnalliseksi elämänpiiriksi. Sektoriajattelu voidaan viedä vielä pitemmällekin politiikan sisällä tehtäessä jako politiikan eri lohkoihin (esim. talous-, liikenne- ja kulttuuripolitiikat).¹¹ Sektorteorian mukaisesti politiikka ymmärretään siis erityiseksi sektoriksi, alueeksi tai kentäksi. Tätä ajatusta puolustavat esimerkiksi monet systeemiteorian sovellutukset politiikkaan, aina David Eastonin *The Political System* -teoksesta (1953) Niklas Luhmanin ja hänen oppilaidensa edustamaan käsitykseen politiikasta funktionaalisesti eriytyneenä sektorina, josta esimerkkinä voidaan mainita Helmut Willkenin teos *Ironie des Staates* (1992).¹²

Sektorteorian ymmärtämiseksi tarvitaan tulkinta sektorin käsitteestä. Sen lähtökoh-
ta on ilmaistavissa eri elämänpiirien suhteellisen autonomian käsitteellä. Tähän ajatukseen voidaan sisällyttää ainakin kolme ulottuvuutta: sektoreita voi tiettyyn rajaan asti tarkastella irrallaan toisistaan; sektorit ovat keskenään periaatteessa samantasoisia, ts. niiden väliset erot ovat vain määrällisiä eivätkä laadullisia; eri sektoreita voidaan tutkia perusteiltaan yhteisellä käsitteistöllä, mikä mahdollistaa niiden vertailun ja keskinäisen vuorovaikutuksen tutkimisen.¹³

Perusteena sektoriteorialle voidaan nähdä yritys välttää todellisuuden tietyn osan tulkinnassa kahta vastakkaista vaaraa, liiallista yhdenmukaisuutta ja osan irrottamista kokonaisuudesta. Autonomian suhteellisuus tarkoittaa politiikan suhteen sitä, että politiikkaa ei pidä nähdä minään erillisilmiönä, vaan suhteessa muihin sektoreihin. Sektorit eroavat toisistaan ominaisuuksiltaan, mutta niille yhteistä on kuitenkin tietty yleinen "rakenne". Esimerkiksi poliittinen järjestelmä erotetaan talousjärjestelmästä, mutta molemmille on yhteistä juuri "järjestelmäominaisuus".¹⁴

8 Palonen 1979, 23

9 Palonen 1979, 23

10 Palonen 1979, 23–24

11 Palonen 1979, 24

12 Palonen 1993, 13

13 Palonen 1979, 24

14 Palonen 1979, 25

Käytännössä sektoriteorian soveltaminen johtaa siihen, että ollakseen "politiikkaa" tutkimuskohde on ainoastaan sidottava johonkin käsitteeseen, joka määritelmän mukaan kuuluu varmasti politiikan sektorille, kuten puolueisiin, eduskuntaan tai vaaleihin.¹⁵

Vaihtoehtoisena lähestymistapana sektoriteorialle voidaan esittää näkemys politiikasta todellisuuden aspektina. Aspektiteoreettisen politiikkakäsityksen mukaan politiikassa ei ole lainkaan kysymys mistään kouriintuntuvasta tai silminnähävästi erillisestä todellisuuden osasta, vaan pikemminkin näkökulmasta todellisuuteen. Todellisuuden ilmiöitä ei voi jakaa politiikkaan ja ei-politiikkaan, vaan samassakin ilmiössä voi olla sekä poliittinen että ei-poliittinen aspektinsa. Olisi myös paluuta kiertotietä sektoriteoriaan, jos katsottaisiin, että toisilla asioilla varmasti on poliittinen aspektinsa, kun taas toisilla sitä ei ole missään tapauksessa. Hedelmällisempää on olettaa, että millä tahansa seikalla on potentiaalisesti poliittinen aspektinsa, mutta millään ei ole sitä välttämättä. Raja politiikan ja ei-politiikan välillä on käsitteellinen. Siten on turha kysyä, onko jokin asia poliittinen vai ei, vaan aspektiteorian mukaisesti on kysyttävä, missä suhteessa jokin asia on poliittinen.¹⁶

Aspektiteoria merkitsee myös sitä, että mikä tahansa sektoriajattelun mukaan "varmasti politiikkaan" kohdistuva tutkimus voidaan asettaa kyseenalaiseksi politiikan tutkimuksena. Toisaalta todellisuuden poliittisen aspektin tutkimus voi kohdistua käytännöllisesti katsoen mihin tahansa näennäisesti epäpoliittiseen asiaan ydinvoimasta Kalevala-tulkintoihin.¹⁷

Aspektiteorian avulla voidaan myös ymmärtää sektoriteorian taustaolettamuksia, kun taas käänteinen suhde ei päde. Todellisuuden jakaminen erilaisiin, mutta samantasoisiihin sektoreihin sisältää olettamuksen työnjaon ja erikoistumisen rationaalisuudesta tai edistyksellisyydestä inhimilliselle toiminnalle. Aspektiteoria voidaan ymmärtää juuri tällaisen olettamuksen kritiikiksi, vaatimukseksi asioiden ymmärtämisestä historiallis-problemaattisina kokonaisuuksina, ei systeemeinä vaan totaliteettinä.¹⁸

Sektori- ja aspektiajattelun asymmetrisyys tulee näkyviin itse politiikkaa koskevien kysymysten luonteessa. Sektoripuheelle tunnusomainen on juuri kysymys politiikan rajoista, jotka ymmärretään valtakunnan rajojen kaltaisiksi. Sen mukaista on esimerkiksi kysyä, ovatko virkanimitykset "poliittisia" tai onko tapahtunut urheilun "politisoituminen" asianmukaista vai ei.¹⁹

Siirtyminen sektoripuheesta aspektipuheeseen merkitsee siirtymistä toisenlaisiin kysymyksiin ja luentatapoihin. Olennaista ei ole enää se, onko jokin ilmiö poliittinen vai ei, vaan missä ja miten sen poliittisuus näyttäytyy. Tällöin poliittisen aspektin löytämättömyys viittaakin Palosen mukaan lukutaidon puutteisiin. Palosen teesin mukaan "millä tahansa ilmiöllä on/voi olla poliittinen aspektinsa, millään ilmiöllä ei ole välttämättä poliittista aspektia, mikään ilmiö ei ole varmasti 'suojattu' poliittisuus-

15 Palonen 1979, 25

16 Palonen 1979, 26

17 Palonen 1979, 27

18 Palonen 1979, 27–28

19 Palonen 1979, 13

delta"²⁰. Poliittisen aspektin tunnistaminen ja erilleen ottaminen sisältää ajatuksen, että mikään ilmiö ei määritelmän mukaan voi olla kokonaan politiikkaa/poliittista. Poliittisen aspektin läsnäolo ei kuitenkaan sulje pois saman ilmiön muita аспекteja. Tästä perspektiivistä ei ole olemassa mitään rajaa sille, mistä kaikkialta "poliittista" voi etsiä. Päävastoin lukutavan olennainen puoli onkin etsiä poliittista juuri sieltä, mistä sitä ei tavallisesti osata etsiä. Aspektiajattelua ei myöskään haittaa, vaikka kaikista nimetyistä ilmiöistä löytyisi jotakin poliittista, sen luonteen ja merkityksen täsmentäminen on olennaista.²¹

Poliittisen aspektin yllättävällä esiin kaivamisella on usein käytännöllistäkin merkitystä. Triviaali esimerkki koskee sään poliittisuutta. Kun 1960-luvulla haluttiin parodioida Kekkosen vallanhimoa, kerrottiin anekdoottia: "Ei tällaisia pakkasiakaan ollut Paasikiven aikana". Tällä haluttiin myös osoittaa, kuinka politiikkakin törmää objektiivisiin, luonnollisiin rajoihinsa. Nyt kun puhutaan otsonikadosta ja kasvihuoneilmiöstä, on selvää, että myös säällä on poliittinen aspektinsa, jos poliittisella tässä ymmärretään sitä, mikä on ihmisen toiminnan tuotetta ja siten myös ihmisten voimin muutettavissa. Vaikka nuo ilmiöt ovatkin alun perin tarkoittamattomia ja yleisesti vaaralliseksi tunnustettuja ihmistoiminnan tuotteita, on selvästikin poliittinen kysymys, mitä niille tulee tehdä ja kenen toimesta.²² Sektoriteorian näkökulmasta sään poliittisuutta kuvaavaksi esimerkiksi voitaneen vielä lisätä TV1:n meteorologi Juha Föhr, joka katsoi saavuttaneensa siinä määrin julkista tunnettuisuutta sään ennustamisella, että rohkeni lähteä kansanedustajaehdokkaaksi.

Eri politiikkakäsityksillä on erilaiset rajat sille, mikä tiettyssä kontekstissa on politiikkaa. Nämä rajat eivät ole toisiaan poissulkevia siten, että samakin poliittinen ratkaisu saattaa sopia eri käsitysten politiikaksi määrittämän alueen sisään. On mahdollista arvostella politiikkakäsityksiä juuri sitä kautta, että konkreettisella tasolla toteutetaan ratkaisuja, mitä ei ole pidetty "politiikkana", ts. reaalisena mahdollisuutena sitouduttaessa tiettyyn politiikkakäsitykseen. Toisaalta on yhtä mahdollista, että uusia konkreettisen toiminnan mahdollisuuksia tietoisesti tuotetaan siirtymällä uuteen politiikkakäsitykseen.²³

Suhde politiikkakäsitysten ja käytännön politiikan välillä ei välttämättä koske pelkästään politiikaksi määritellyn toiminnan rajoja, vaan sillä on myös merkitystä näiden rajojen sallimalla alueella. Tietyn politiikkakäsityksen valossa jonkin sinänsä kysymykseen tulevaisuuteen katsotun ratkaisun ansiot ja haitat saattavat näyttää aivan erilaisilta kuin toisen käsityksen valossa. Myös tällä tasolla voidaan politiikkaa muuttaa joko tekemällä tietoisesti jonkin käsityksen valossa huonoiksi määritellyjä ratkaisuja problematisoimalla siten kyseinen käsitys tai muuttamalla politiikkakäsitystä siten, että arviot ratkaisujen hyvyydestä ja huonoudesta muuttuvat.²⁴

20 Palonen 1987, 19

21 Palonen 1993, 14

22 Palonen 1993, 14–15

23 Palonen 1979, 42

24 Palonen 1979, 42

2.3 Liikennepolitiikan käsitteen tulkinnat

Suomessa ei ole ollenkaan liikennepolitiikkaa.

Meillä monet sanovat, ettei Suomessa ole noudatettu mitään erityistä liikennepolitiikkaa. Sanon siihen vastavetona, että kyllä itse asiassa on.

Liikennepolitiikan käsitteen sisältöä ei ole Suomessa virallisjulkaisuissa juurikaan pohdittu. Etupäässä liikennepolitiikkaa on hahmotettu sitä koskevien tavoitteiden ja keinojen kautta, ja itse käsite on otettu annettuna, ts. sitä on pidetty itsestään selvänä. Eksplisiittisiä liikennepolitiikan määritelmiä ei juuri löydy. Poikkeuksen muodostaa vuonna 1972 valtioneuvoston asettama parlamentaarinen liikennekomitea, jonka liikennemuotojen välistä työnjakoa käsittelevään III osamietintöön vuodelta 1975 sisältyy kannanotto käsitteen sisältöön. Komitean²⁵ mukaan

"julkinen valta, siis valtio ja kunnat, vaikuttaa liikenteen kehitykseen ja työnjakoon ylläpitämällä pääosalta eri liikennemuotojen kulkuväylät ja terminaalit, säätelemällä eri liikennemuotoihin kohdistuvia veroja ja maksuja sekä liikenteeseen annettavia subventioita, määäämällä tai vahvistamalla eri liikennemuotoja koskevat teknilliset ohjeet ja normit, kuljetustoimintaa ja liikennettä koskevat säädökset ja määräykset sekä liikenneluvat, aikataulut ja enimmäistariffit. Lisäksi julkinen valta osallistuu suoranaisesti liikennepalvelusten tuottamiseen valtionrautateiden, posti- ja lennätinlaitoksen, kunnallisten liikelaitosten sekä eräiden julkisten kuljetusyritysten kautta. Liikennepolitiikalla tarkoitetaan niiden edellä mainittujen julkisen vallan toimenpiteiden kokonaisuutta, jotka koskevat välittömästi liikenteen harjoittajia, liikenneverkkoja, tariffeja sekä liikennevälineitä ja niiden käyttöä".

Määritelmä edustaa selvästikin sektorinäkökulmaa: liikennepolitiikka on nimenomaan julkisen vallan asia, ja se kohdistuu tiettyihin alueisiin. Liikennepolitiikan komitea näkee osana yleistä yhteiskuntapolitiikkaa, jolloin liikennepolitiikalle asetettavien tavoitteiden tulisi olla yhdenmukaiset yhteiskuntapolitiikan yleisten päämäärien kanssa.

Toisaalta komitean liikennepolitiikan tulkintaan sisältyy myös aspektiteorian mukaisia elementtejä:

"Määrällisesti ja laadullisesti riittävä kulkulaitosjärjestelmä on yhteiskunnan eri toimintojen eräänä perusedellytyksenä. Liikenne on luonteeltaan muita yhteiskunnallisia toimintoja palvelevaa, ja näin ollen liikenneolojen kehittäminen on nimenomaan välinearvoista, primäärisille toiminnoille edellytyksiä luovaa toimintaa."²⁶

²⁵ KM 1975: 10, 7

²⁶ KM 1975: 10, 7

Parlamentaarisen liikennekomitean tehtävänä oli laatia "ehdotus sellaiseksi liikennepoliittiseksi kokonaisuohjelmaksi, joka kiinteästi muuhun yhteiskuntapolitiikkaan liittyen osoittaa, miten kaikille kansalaisille ja yrityksille asuinpaikasta ja sijainnista riippumatta voidaan tasa-arvoisuuteen pyrkien tarjota tarpeelliset henkilö-, tavara- ja tietoliikennepalvelukset sekä miten nämä ovat mahdollisimman pienin kansantaloudellisin kustannuksin hoidettavissa ja tarkoituksenmukaisimmin rahoitettavissa." Tavoitteenasettelu oli siten varsin yksityiskohtainen.

Seuraavan parlamentaarisella pohjalla toimivan liikennekomitean asettamiseen ehti kulua 17 vuotta. Vuonna 1989 valtioneuvosto asetti toisen parlamentaarisen liikennekomitean, jonka tuli laatia ehdotus Liikenne 2000 -mietinnöksi, jossa "määritellään liikennepolitiikalle asetettavat yleiset tavoitteet ja tehdään ehdotukset periaatekannanotoiksi. Mietintöön tuli toimeksiannon mukaan sisällyttää arviointi väylänpidon vastuun muuttamistarpeista kuntien ja valtion kesken sekä ehdotukset joukkoliikenteen kehittämisen edellyttämiksi toimenpiteiksi, liikenteen vero- ja maksupolitiikan uudistamiseksi, liikenneinvestointien rahoituksesta ja investointitasosta, liikenteen ympäristökysymysten huomioon ottamisesta, liikenneturvallisuuden parantamisesta sekä liikenteen kansainvälisistä kysymyksistä ja muista toimenpiteistä, jotka eri liikennemuotojen koordinoituksi kehittämiseksi on tarpeen." Ensimmäisestä komiteasta poiketen toinen parlamentaarinen liikennekomitea ei määritellyt eksplisiittisesti työnsä kohdetta, liikennepolitiikan käsitettä. Mietintö lähtee liikkeelle suoraan liikennepolitiikan päämääristä ja tavoitteista.²⁷

Niinikään liikennettä koskevissa tutkimuksissa liikennepolitiikan käsitteen määrittely on ollut varsin harvinaista. Poikkeuksen muodostaa Jussi Sauna-ahon väitöskirja vuodelta 1991. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mikä tulisi olla liikennepolitiikan tavoitteisto Suomessa, miten tavoitteiston eri osatekijöitä on painotettu 1970- ja 1980-luvuilla ja miten näitä tavoitteita on pyritty ja onnistuttu toteuttamaan 1970- ja 1980-luvuilla. Sauna-ahon (1991) mukaan liikennepolitiikka voidaan määritellä laajasti ja suppeasti.

"Laajan käsitteen mukaan liikennepolitiikalla tarkoitetaan kaikkia niitä eri tahojen (toimijoiden) toimenpiteitä, joilla ne pyrkivät huolehtimaan liikennepalveluiden tuottamisesta ja hankinnasta tai vaikuttamaan niihin. Suppean käsitteen mukaan liikennepolitiikalla tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka koskevat mm. liikenneverkkojen tekemistä, kunnossapitoa ja käyttöä (liikennevälineitä ja niiden käyttöä, liikenteessä käyttäytymistä, liikenteen tariffeja, maksuja ja erityisverotusta sekä kuljetusyrityksiä ja laitoksia)."

Sauna-aho päätyy preferoimaan omassa tutkimuksessaan laaja liikennepolitiikka-käsitettä:

"Sen mukaisesti liikennepolitiikasta päättäminen jakautuu valtion, kuntien, elinkeinoelämän ja kansalaisten (kotitalouksien) kesken. Valtion osalta liikennepolitiikasta päättävät eduskunta, valtioneuvosto, liikenneministeriö ja

sen alaiset virastot ja liikennesektorin laitokset, ja useat muut ministeriöt. Eduskunta (samoin kunnallisvaltuustot) käyttää kansalaisilta saamaansa päätösvaltaa ns. edustuksellisen demokratian mukaisesti."²⁸

Edellä mainittu liikennepolitiikan suppea määritelmä vastaa parlamentaarisen liikennekomitean määritelmää ja edustaa siten myös sektorinäkökulmaa. Liikennepolitiikka on julkisen vallan asia kohdistuen tietyille yhteiskunnan osa-alueille. Sitä vastoin Sauna-ahon omaksuman laajan määritelmän voidaan katsoa edustavan aspektiteorian mukaista näkökulmaa. Liikennepolitiikkaa ei kytketä pelkästään julkiseen valtaan, vaan myös kansalaiset ja kotitaloudet ovat päättämässä liikennepolitiikasta. Toisaalta liikennepolitiikkaa ei sidota mihinkään alueisiin, joten määritelmä mahdollistaa sen, että liikennepolitiikka voi näyttäytyä minkä tahansa inhimillisen tai yhteiskunnallisen toiminnan aspektina. Oma lukunsa on sitten se, että käytännön tutkimustyössä liikennepolitiikan laajan määritelmän kattava soveltaminen on varsin ongelmallista, koska tutkimuskohde atomisoituu koko inhimillisen ja yhteiskunnallisen elämän sfääriin. Preferoimastaan laaja-alaisesta liikennepolitiikan määritelmästä huolimatta Sauna-ahokin käytännössä tarkastelee tutkimuskeskseen liikennepolitiikkaa suppean määritelmän eli sektoriteorian mukaisesti.

Käsillä olevaa tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa haastateltavat ymmärtävät nykyisen liikennepolitiikan yleisimmin asiaksi, joka liittyy liikennemuotojen väliseen työnjakoon ja siitä päättämiseen. Päättäjänä toimii julkinen valta. Näin ollen liikennepolitiikka ymmärretään Suomessa pitkälti sektoriteorian mukaisesti julkisen vallan toimintana, joka kohdistuu tietyille areenoille. Tätä kantaa kuvaa näkemys, että

liikennepolitiikka on liikennejärjestelmän optimointia, joka kattaa kaikki liikennemuodot yhtenä kokonaisuutena. Siinä optimoidaan palvelutasoa, tasapuolisuutta (mm. alueellinen ja sosiaalisten luokkien välinen tasapuolisuus), turvallisuutta, ympäristötekijöitä, taloudellisuutta ja kansallisten voimavarojen hyväksikäytön maksimointia.

Toiseksi yleisin liikennepolitiikkakäsitys lähtee siitä, että liikennepolitiikalla ymmärretään väyläpolitiikkaa, mikä viittaa maanteiden, rautateiden, meri- ja sisävesistöjen väylien ja ilmailureittien rakentamiseen:

Liikennepolitiikka ennen muuta on väyläpolitiikkaa, väylien rakentamisen ja ylläpidon politiikkaa.

Liikennemuotojen väliseen työnjakoon ja väyläpolitiikkaan viittaavat tulkinnot menevät osittain päällekkäin, joskin jälkimmäinen kattaa vain osan edellisestä. Edellä

mainittuja näkökulmia edustavat yhtäältä eri liikennemuotoja edustavien laitosten sekä niitä lähellä olevien järjestöjen edustajat. Väyläpolitiikkatulkinta viittaa ajatukseen, että liikennepolitiikan sisällä väyläpolitiikan suhteellinen painoarvo on korostunut, kun 1990-luvulla liikennesektoria on kehitetty deregulaation hengessä ja sääätelyjärjestelmää on purettu varsinkin lupa- ja tariffipolitiikan osalta. Paradoksaalisesti tämä tulkinta saa kannatusta myös eräiltä nykyisen liikennepolitiikan kritikoilta, joskin eri perustein. Viimeksi mainitut – lähinnä järjestösektorilta tulevat – katsovat, että nykyinen liikennepolitiikka painottuu kohtuuttomasti juuri väylien rakentamiseen:

Suomessa ei ole ollenkaan liikennepolitiikkaa. Meillä on tielaitos, joka on valtion viranomainen ja valtio valtiossa. Keskustelu on aina lähtenyt siitä, että rakennetaan lisää teitä sen sijaan, että käytäisiin laajaa liikennepoliittista keskustelua; se on lähinnä ollut väylien rakentamista, jotta liikenne sujuisi.

Väyläpolitiikan katsotaan vielä painottuvan liikaa tiepolitiikkaan:

Nykyinen liikennepolitiikka on tätä tiepolitiikkaa.

Sektorinäkökulman mukaisena voidaan nähdä myös käsitys, että liikennepolitiikkaa on yksittäisten liikennehankkeiden toteuttaminen. Valtion talousarviolla katsotaan tehtävän liikennepolitiikkaa, vaikka samaan hengenvetoon todetaankin, että liikenteen verotus on puhtaasti fiskaalista eikä sillä pyritä liikennepoliittisiin päämääriin.

Lähes poikkeuksetta haastatellut pitävät liikennepolitiikkaa osana muuta yhteiskuntapolitiikkaa, johon liikennepolitiikka täytyy yhteensovittaa. Edellä mainittu sektorinäkökulma lähtee kuitenkin siitä, että liikenne on suhteellisen autonominen yhteiskuntapolitiikan osa-alue. Sen sijaan aspektinäkökulma tai -teoria perustuu näkemykseen, että liikennepolitiikka on todellakin vain yksi yhteiskuntapolitiikan ja talouden aspekti, sen osa-alue ja saa oikeutuksensa siitä, missä määrin se palvelee sen ulkopuolisia päämääriä. Tämä näkökulma saa kannatusta erityisesti järjestösektoriin, mukaan lukien talouselämän järjestöt, lukeutuville haastatelluilta, mutta myös eräiltä poliittisten päätöksentekijöiden ja liikenneministeriön edustajilta. Vahvimmillaan sektorinäkökulma on niiden haastateltavien joukossa, joiden intressien voidaan katsoa kohdistuvan vahvimmin juuri liikenteeseen. Aspektinäkökulmaa kuvaavat seuraavan tyyppiset näkemykset:

...sisältää kokonaisvaltaisen näkemyksen, jolla pyritään määrällisesti vaikuttamaan eri liikennemuotojen toimintaedellytyksiin tai tarkoituksenmukaiseen kokonaisuuteen ja liikenteen aiheuttamien haittojen vähentämiseen... Mielestäni siihen kuuluu tietyllä tavalla liikenteen ja maankäytön sekä liikenteen eri toimintojen yhteispelin aikaansaaminen.

Näen liikennepolitiikan siinä mielessä aika kokonaisvaltaiseksi, että se on osa koko maan aluerakenteen kehittämistä. Siinä yhteydessä se on kuljetusten ja niin henkilö- kuin tavaraliikenteen koordinointia mahdollisimman järkevällä tavalla. Siinä tulee mukaan kestävän kehityksen näkökulma ja järkevän aluerakenteen yhteyksien luominen. Se on aika laaja käsite ja liittyy tähän aluerakenteen suunnitteluun aika vahvasti.

Näemme sen mielellään osana kansallista kilpailukykyä ja osana sitä palvelurakennetta, mikä tähtää elinkeinoelämän edistämiseen ja edellytysten luomiseen ja tietenkin maan kansainvälisten ja kansallisten liikkumistarpeiden tyydyttämiseen.

Meillä ei tavallaan ole liikennepolitiikkaa. Meillä ei ole yhteiskuntapolitiikkaa, meillä ei ole yhteiskunnan kehittämispolitiikkaa tai kaupunkipolitiikkaa, josta tavallaan osa olisi liikennepolitiikkaa. Jossa kaikki liittyisi kaikkeen ja liikenne olisi se joka palvelee jotakin.

Liikennepolitiisessa keskustelussa toistuu aika ajoin väittämä, että Suomessa ei ole lainkaan liikennepolitiikkaa. Väittämä jakaa myös haastatellut kahteen leiriin. Väittämän hyväksyvät perustelevat kantaansa sillä, että liikennekysymyksiä tarkastellaan ja niistä päätetään hanketasoisina kysymyksinä ilman riittävää strategista näkökulmaa ja kytkentää muuhun yhteiskuntapolitiikkaan. Näkemys saa kannatusta erityisesti liikennepolitiikkaa aspektinäkökulmasta tarkastelevien piirissä, so. järjestösektorilla ja osin myös niiden haastateltujen ryhmässä, joiden intressit eivät välittömästi liity liikenteeseen.

Sitä vastoin väittämän kiistäjät löytyvät etupäässä liikennepolitiikan sektori-näkökulmaa edustavien ryhmästä, ei tosin pelkästään tästä. Ensinnäkin väittämä liikennepolitiikan puuttumisesta Suomessa voidaan kiistää viittaamalla siihen, että

se jo on liikennepolitiikkaa, että kaikkia liikennemuotoja on kehitetty, osittain tasavertaisestikin. Mutta toiset näkevät että vasta sitten on liikennepolitiikkaa, jos päätetään että kaikki liikenne siirretään väkisin rautateille.

Toiseksi väittämä liikennepolitiikan puuttumisesta kiistetään syillä, jotka johtuvat itse liikennepolitiikan luonteesta:

Kun liikenne on tyypillisesti tällainen aputoiminto, sitä on todella vaikea irrottaa omaksi kokonaisuudeksi... Se on varmasti syy, miksi jotkut väittävät, että liikennepolitiikkaa ei ole olemassa. Odotetaan, että olisi joku keskusjohto, joka pystyy suoraan sanelemaan, että liikennepolitiikka on tätä ja tätä. Mutta se on mahdotonta ihan liikenteen luonteen takia.

Kolmas esille tuotu väittämän kiistämisperuste lähtee siitä, että

budjetissa tehdään liikennepolitiikkaa... Yleensä liikennepolitiikka mielletään aika paljon siinä, mitä hankkeita tehdään.

Haastateltu kuitenkin itse vesittää tämän kiistämisperusteen viittaamalla budjetin vähäiseen merkitykseen liikenteen strategisen tason poliittisessa ohjauksessa. Jatkossa palataan yksityiskohtaisesti poliittisen ohjauksen problematiikkaan.

2.4 Tiepolitiikka liikennepolitiikan osana

Tiepolitiikka ymmärretään yleisesti liikennepolitiikan osa-alueeksi. Tiepolitiikan asema liikennepolitiikan sisällä on vaihdellut historian eri vaiheissa. Itsenäisyyden aikana tiepolitiikka on ollut liikennepolitiikan dominoiva osa-alue ja on sitä tänäkin päivänä, sillä yli 90 % henkilösuoritteesta ja 75 % tavaraliikenteestä tapahtuu maanteitse.²⁹ Ennen maan itsenäistymistä hallitseva liikennepolitiikan osa-alue oli vielä rautatiepolitiikka, jonka merkitys on nyt vuosisadan vaihdetta lähestyttäessä uudelleen vahvistunut ympäristösyiden vuoksi. Uudeksi hallitsevaksi liikennepolitiikan osa-alueeksi on tietoyhteiskunnan syntymisen myötä nousemassa tietoliikennepolitiikka. Tiepolitiikka edustaa siten tavallaan keskimmäistä liikennepolitiikan kehitysvaihetta.

Tiepolitiikan asemaa liikennepolitiikan osana kuvaavat seuraavat haastateltujen näkemykset:

Tiepolitiikalla otetaan kantaa siihen painopisteeseen, mitä tapahtuu tiestön sisällä.

Tiepolitiikka on mielestäni perinteisesti ymmärretty enemmän tien rakentamisena kuin sen päällä liikkumisena. Tiepolitiikka pitäisi ymmärtää enemmän liikkumisena siinä tieinfrastruktuurissa, oli se sitten kävellen, pyörällä tai millä tahansa.

Se on tällä hetkellä johtavan liikennemuodon infrapolitiikkaa.

Se on liian korostetussa roolissa liikennepolitiikan sisällä. Sen pitäisi olla enemmän katupolitiikkaa ja rautatiepolitiikkaa... erityisesti tavaraliikennepuolella vesitiet ovat jääneet liian vähälle huomiolle... valtakunnallisen tason tiepolitiikkaa ei ole olemassakaan. Esimerkiksi tielaitoksen visioita ei ole käsitelty eduskunnassa... Hanketasollakaan ei käydä strategiakeskustelua,

29 Ks. esim. Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995)

että onko ihmisten liikkumisen kannalta parempi parantaa kirkonkylän halkaiseva ja jakava 80-nopeusrajoituksen tie vai tehdä uusi tieyhteys tai silta.

Meillä on tielaitos, joka on valtion viranomainen ja valtio valtiossa. Keskustelu on aina lähtenyt siitä, että rakennetaan lisää teitä sen sijaan, että käytäisiin laajaa liikennepoliittista keskustelua. Katsottaisiin kokonaisuuden kannalta erilaisia matkustus- ja tavarankuljetustarpeita... Nykyinen liikennepolitiikka on nimenomaan tätä tiepolitiikkaa.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että Suomessa tiepolitiikka nähdään yleisesti liikennepolitiikan dominoivaksi osa-alueeksi ja sen sisällä vielä infrastruktuurin eli teiden rakentamiseen painottuvaksi. Kritiikki – lähinnä järjestösektorilta tuleva – lisää tähän vielä näkemyksen, että tämä painotus vinouttaa koko liikennepolitiikkaa.

2.5 Onko Suomessa liikennepolitiikkaa?

Onko Suomessa sitten liikennepolitiikkaa vai ei? Kumpi osapuoli on oikeassa? Kysymykset ovat väärin asetettuja. Haastateltujen näkemyserot johtuvat tulkinta-eroista, erilaisista politiikkakäsityksistä. Aspektiteorian näkökulmaa edustavien mukaan Suomessa ei ole liikennepolitiikkaa, kun taas sektoriteoriaa edustavat ovat päinvastaista mieltä. Liikennepolitiikkaa koskevat tulkintaerot selittyvät ainakin osittain politiikka-sanan epämääräisyydellä ja sitä koskevilla käsityseroilla.

Suomenkielistä sanaa *politiikka* vastaa englannin kielessä kolme eri substantiivia (samoin saksassa, ranskassa jopa neljä), *politics*, *policy* ja *polity*. Viimeksi mainitussa englannin kielen termissä voidaan nähdä selvin yhteys klassiseen politeiaan, joka viittaa sekä "hyvään" järjestykseen että "poliittiseen järjestykseen" (valtiösääntöön) yleensä. *Polity* on klassisessa ajattelussa se, mitä sopimuskonstruktioilla pyritään aikaansaamaan luonnontilan sijaan. Nykykielessä se viittaa kuitenkin myös yleisemmin "poliittiseen järjestelmään" tai "politiikan sektoriin", erityisesti vastakohtana *economy*lle tai muille sarakäsitteille.³⁰

Policy-termiä käytetään nykyisin muissakin kielissä tarkoittamaan toimenpiteiden kokonaisuutta tai niiden muodostamaa linjaa, jota ajetaan tai pyritään noudattamaan. Esimerkiksi Euroopan unioni käyttää liikennepolitiikasta englanninkielistä monikkomuotoa, *transport policies*³¹. Tällöin nousee esiin sellaisia kysymyksiä kuin mitkä toimenpiteet kuuluvat *policy*yyn ja miten ne koordinoidaan keskenään. *Policy* on etukäteissuunnitelma tai -ohjelma, joka liikkuu ideoiden tasolla. Se ei voikaan toteutua silloin, kun siirrytään 'likaisen' toiminnan maailman tasolle, koska itse tässä

30 Palonen 1993, 68–70

31 Transport in Fast Changing Europe 1990

siirtymässä käsiteltäviin asioihin tulee joka tapauksessa uusia aspekteja ja ulottuvuuksia näkyviin, joita ei ajattelun tasolla voida täysin ennakoida.³² Policy on siis toimintaa säätelevä ja koordinoiva linja, ohjelma tai suunnitelma, josta toiminnassa on enemmän tai vähemmän poikettava³³. Se on muutokseen ja tulevaisuuteen suuntautunutta, ja siihen tavallisesti yhdistetään sellaiset määreet, kuten määrätietoinen, pitkäjänteinen, johdonmukainen, suunnitelmallinen, jotka eivät ole ymmärrettävissä ilman jonkinlaista luottamusta edistykseen.³⁴

Policy-aspektiin liittyvää puhetta politiikasta käytetään suhteellisen harmittomasti. Etenkin yhdyssanat, kuten ulkopolitiikka tai talouspolitiikka, sisältävät usein sekä sektorinimen että *polycyn*, jonka päämäärät ja paljolti muukin linja on annettu. Englanninkielen ilmaus *policy-making* havainnollistaa sitä, että linjan vetäminen ymmärretään pikemminkin valmistamiseksi kuin toiminnaksi ja *polycyn* harjoittaminen vastaavasti suunnitelman täytäntöönpanoksi. Palosen mukaan tämä policy-konseptio ei täytä poliittisuuden reunaehtoja, pluraalisuutta, konfliktisuutta ja kontingenssiä. Kuitenkin hänen mukaansa policy voidaan yhdistää myös aspektuaaliseen ja toiminnalliseen konseptioon, jolloin se viittaa ohjelmaan ja linjaan, joka koordinoi toimenpiteitä ja sisältää kriteereitä niiden arvioimiseen.³⁵

Politiikan kolmannen aspektin (*politics*) Palonen jakaa kahteen muotoon, *politikointiin* ja *politisointiin*. Englannin *politicking*-verbimuotoa voidaan käyttää pejoratiivisesti, mutta se on osittain vapautunut tästä merkityksestään. Sitä vastoin suomen kielessä *politikoida*-verbillä on edelleen negatiivinen merkityssisältö. Palonenkin itse viittaa esimerkkeinä kokoomuksen puheenjohtajan Ilkka Suomisen lausuntoon "Kokoomuksen naiset tekevät politiikkaa, eivät politikoi" ja Helsingin Sanomien pakinoitsijan Risto Uimosen kirjoitukseen *lamatilanteesta*³⁶: "Politikointi pitäisi unohtaa vuodeksi tai pariksi". Palonen haluaa kuitenkin puhdistaa politikoinnin ja politisoinnin arkipuheen pejoratiivisuudesta siten, että niissä on kysymys puhtaasti formaalisista toiminnallisista kategorioista. Politikointi on synonyymi poliittisesti toimimiselle, mihin sisältyy se, että toimitaan myös sen suhteen, missä etukäteisestä linjasta tai ohjelmasta poiketaan.³⁷

Politisointi sen sijaan on luonteeltaan finalistinen käsite, joka viittaa tilanteen muuttamiseen suuntautuvaan toimintaan. Sen luonne on puhtaasti formaalinen, tavoiteltavan muutoksen suunnasta riippumaton. Jonkin kysymyksen politisointi on tulkinnallinen operaatio, sisältää tilanteen uuden lukutavan, joka avaa toiminnalle uudenlaisen horisontin. Politisoinnissa voidaan erottaa kaksi vivahdetta, joita voidaan kutsua kvantitatiiviseksi ja kvalitatiiviseksi. Edellinen viittaa jo olemassaolevan poliittisuuden lisäämiseen ilmiön tulkinnassa, jälkimmäinen ilmiön uudelleen-tulkintaan, joka muuttaa ei-poliittisen poliittiseksi sitä uudelleen tulkitsemalla, ei itse asiaa muuttamalla. Mille tahansa ilmiölle voidaan politisoinnin avulla antaa uusi tulkinta, uusi arvio sen luonteesta ja merkityksestä.³⁸

32 Palonen 1993, 71, 54

33 Palonen 1993, 71, 54

34 Palonen 1993, 192

35 Palonen 1993, 91

36 HS 7.7.1992

37 Palonen 1993, 72–73, 92

38 Palonen 1993, 92, 124

On ilmeistä, että suhtautuminen Suomessa yleiseen väittämään "meillä ei ole liikennepolitiikkaa" on osittain selitettävissä liikennepolitiikan käsitteen erilaisilla tulkinnoilla. Ne, jotka yhtyvät väittämään, tulkitsevat liikennepolitiikan policy-merkityksessä ja katsovat Suomesta puuttuvan liikennettä koskevan ohjelmallisen tavoitteenasettelun. He kaipaavat myös liikennepolitiikan politisoimista eikä vain tulkintaa muuttamalla vaan myös reaali maailman tasolla liikennepolitiikan poliittista ohjausta vahvistamalla. Sitä vastoin ne, jotka eivät yhdy väittämään, näkevät liikennepolitiikan politikoinnin merkityksessä: kansanedustajat tekevät politiikkaa, toimivat poliittisesti myös liikennekysymyksissä. Epäilemättä tähän tulkintaan on vaikuttanut myös politikointi-termin pejoratiivinen tulkinta: kansanedustajien yleisesti nähdään pyrkivän varmistamaan uudelleenvalintansa ajamalla liikennehankkeita vaalipiireihinsä ("siltarumpupoliitikot").

Edellä tiepolitiikkaa tarkasteltaessa kävi ilmi, että järjestösektorilta tuleva tiepolitiikan kritiikki näyttäisi ristiriitaisesti katsovan, että yhtäältä tiepolitiikan asema on ylikorostunut liikennepolitiikan sisällä ja toisaalta meillä ei ole lainkaan tiepolitiikkaa. Ristiriitaisuus osoittautuu näennäiseksi ottamalla huomioon kritiikkiin sisältyvä politiikkakäsitys: kritiikin mukaan Suomessa ei ole tiepolitiikkaa policy-merkityksen edellyttämässä ohjelmallisessa ja koordinoitussa muodossa, vaan ehkä enemmänkin politikoinnin merkityksessä. Tiehankkeet ovat etupäässä juuri niitä liikennekysymyksiä, joilla kansanedustajat politikoivat edustakunnassa.

Näin ollen Palosen teesi³⁹, että "kaikki mikä on poliittista, ei välttämättä ole politiikkaa sanan policy-merkityksessä, koska siltä voi puuttua intentionaalinen linjaus; jokainen policy on myös poliittista, vaikka sen poliittisuuden aste vaihtelee ja voi olla marginaalinen" sopii varsin hyvin suomalaiseen liikenne- ja tiepolitiikkaan.

2.6 Liikennepolitiikan arvot

Edellä on käynyt ilmi, että liikennepolitiikkaa koskevia käsityksiä voidaan jäsentää Kari Palosen esittämän mallin pohjalta, jossa politiikkakäsityksiä selittävät sektori-teoria ja aspektiteoria. Jaottelu vastaa pitkälti Raisa Vallin esittämää liikennepolitiikkakäsitysten jakoa liikennekeskeiseen ja yhteiskuntakeskeiseen näkökulmaan (liite 3).⁴⁰ Vallitseva liikennepoliittinen ajattelu, liikennekeskeinen näkökulma kokee yhteiskunnan keskeisenä päämääränä taloudellisen kasvun, jonka edellytys liikenne on. Kun pyritään taloudelliseen kasvuun ja samalla liikenteen kasvuun, siitä seuraa, että on rakennettava väyliä. Kun tähän malliin liitetään ympäristönäkökohdat, ympäristöpolitiikka jää aina marginaaliseksi. Yhteiskuntakeskeisessä näkökulmassa liikennepolitiikka on osa yhteiskuntapolitiikkaa ja sitä on tarkasteltava tässä kokonaisuudessa siten, että liikenteen hyödyn tai tarpeen nähdään syntyvän siitä, että ihmiset tekevät asioita eri paikoissa. Liikennettä tarkastellaan siinä kontekstissa, että onko siitä enemmän hyötyä vai haittaa. Jälkimmäiseen malliin ympäristönäkökohdan soveltaminen on huomattavasti helpompaa. Silloin liikennet-

39 Palonen 1993, 92

40 Valli 1995

tä tarkastellaan yhdyskuntarakenteen ja aluerakenteen osana, jolloin liikennetarpeen minimointi tulee realistiseksi. Edellisessä vaihtoehdossa tätä realismia ei ole; liikennettä ei voida minimoida, koska sen minimoiminen olisi taloudellisen kasvun este.

Liikennekeskeisessä näkökulmassa liikennetarpeen määrittelee kysyntä ja siihen vastataan aina tarjontaa lisäämällä. Rakenne on aina se joka joustaa, ei yksilö. Yhteiskuntakeskeisessä näkökulmassa liikennetarve syntyy hyödystä tehdä asioita eri paikoissa, ja kysyntä kuvaa tarvetta, jos haitat olisivat täydellisesti sisäistetyt kustannusrakenteeseen. Jos ihminen olisi taloudellisesti rationaalisesti toimiva, hän voisi sitä kautta toimia oikein. Toisaalta pitäisi olla käytettävissä täydellinen informaatio. Mutta kun tällainen ideaalitalanne ei toteudu, se suunnittelullisesti merkitsee, että liikennetarvetta ei voida näin suoraviivaisesti johtaa, vaan sitä on aina tarkasteltava erikseen. Yhteiskuntakeskeisessä näkökulmassa liikennepolitiikka on eri liikennemuotojen yhteissuunnittelua, jolloin liikennetarpeista käsin pyritään ratkaisemaan liikenneongelmat. Liikennekeskeisessä näkökulmassa itse ratkaisu on jo valmis (so. väylän rakentaminen), ja kysymys on enää siitä, miten sivuvaikutuksia voidaan minimoida.

Vallin mukaan kumpikaan näistä kahdesta liikennepolitiikan näkökulmasta ei ole saavuttanut valta-asemaa, liikennekeskeinen ei ole vielä väistynyt eikä yhteiskuntakeskeinen ole vielä saavuttanut läpimurtoa. Eletään kahden paradigman vaihetta. Yhtäältä yritetään hillitä liikenteen kasvua, ja toisaalta pyritään parantamaan liikennesektorin toimintaedellytyksiä ja turvaamaan taloudellisen kasvun edellytyksiä. Liikenneväylien rakentaminen ja liikennekustannusten alentaminen nähdään edellytyksenä taloudelliselle kasvulle. Tämä merkitsee sitä, että jos liikennekustannuksia alennetaan, ei ole tarvetta optimoida liikenteen käyttöä, vaan voidaan optimoida jotakin muuta.

Arvon käsitteellä tässä yhteydessä tarkoitetaan subjektin eduista riippumattomia peruspäämääriä, kun taas intressin käsite viittaa subjektin etujen alueeseen. Yhteiskuntateorian yhteydessä arvojen ja intressien suhdetta on laajasti käsitellyt Max Weber. Modernin yhteiskunnan ihmisten toiminnassa hän erottaa kaksi perustyyppiä, päämäärärationalisen ja arvorationaalisen toiminnan. Edellistä harrastaessaan ihmiset pyrkivät toteuttamaan subjektiivisia intressejään mahdollisimman johdonmukaisesti. Tyypillisimmillään päämäärärationalinen toiminta on talouden alueella. Jos toiminnan tavoitteet määrää uskonto, velvollisuus, moraali, vakaumus tai muu arvolähtökohta, se on arvorationaalista. Siinä ei tingitä tavoitteesta toiminnan aiheuttamien kustannusten takia. Usein arvorationaaliseen toimintaan liittyy uhrautuminen ja omasta edusta luopuminen.⁴¹

Vallitsevassa liikennekeskeisessä näkökulmassa dominoiva arvo on taloudellinen kasvu, minkä hallitseva asema Suomen liikennepolitiikassa tuli esille myös käsillä olevaa tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa. Itse asiassa taloudellisuuden painoarvo näyttää vahvistuneen taloudellisen laman ja liikennesektorillakin kovaan kurssiin nousseen markkinaohjauksen myötä.

41 Suhonen 1988, 145–147

...taloudellinen kasvu ja siitä johdetut teknokraattiset arvot aika voimakkaasti hallitsevat sekä liikenne- että tiepolitiikan suunnittelussa ja päätöksenteossa. Viime vuosina on tullut esiin ympäristökysymys ja luulen, että EU:n myötä vieläkin voimakkaammin.

Taloudelliset arvot dominoivat ja toisaalta lasketut tekijät dominoivat. Aina kun lasketaan jotain, oli sitten markkoja tai kappaleita, niin se alkaa dominoida muita arvoja.

Liikennepolitiikassa painottuvat arvot voitaneen pelkistää sellaisellakin jakoulottuvuudella kuin "autoilevat äijät" – "pyöräilevät ämmät", mikä ei viittaa pelkääntään tiettyihin ryhmiin, vaan heijastaa yleisemminkin erilaisia liikennepolitiikkaa koskevia näkökulmia:

Ajattelen, että suunnittelussa painottuvat autoilijat ja ne arvot, mitä he edustavat. Samoin päätöksenteossa autoilevat äijät edelleen ja heidän edustamansa arvot... mitä on liian vähän, niin se on pyöräilevät ämmät. Niillä autoilevilla äijillä on tosiaan tietty arvomaailma, mihin kuuluu juuri tämä auto ja tällainen. Ne menevät niiden arvojen mukaan, jotka ovat siellä suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Ympäristöarvot nähdään merkitykseltään vahvistumassa oleviksi liikennepolitiikan muotiarvoiksi, missä asemassa oli aiemmin turvallisuus. Ympäristöarvoihin ja talouden kasvun edistämisyhteyksiin nähdään kytkeytyvän jopa arvoriistiriitoja:

Tässä on hyvin tiukka vastakkainasettelu kahden oikean lähestymistavan kanssa. Toinen on ns. liikkuvuus eli mobility, että voidaan helposti ja kitkatta pitää yhteyksiä eri liikennemuodoilla tai kuntien välillä. Se on selvä arvopäämäärä. Se on EU:n arvoista tärkeimpiä asioita; ihmisten, tavararoiden ja tietojen vapaa liikkuvuus. Toinen, erittäin selkeä tavoite on vaalia ympäristöarvoja, koska liikenteellä on paljon päästöjä ja häiriövaikutuksia. Kaikilla aluetasoilla, lähiympäristöstä globaaliin kuvioihin on aito liikenteen ympäristöongelma. Näistä kahdesta syntyy aito vastakkainasettelu. Todellista ristiriitaa ei ole oikean ja väärän välillä, vaan oikean ja oikean. Nämä arvot liittyvät näihin kahteen taikasanaan: liikkuvuus ja ympäristö. Ne ovat aika useassa tapauksessa vastakkaisia.

...erityisesti propagandistinen on väite liikkumisen vapaudesta, erityisesti motorisoidun liikkumisen vapaus. Se on painottunut liikaa ja liian vähän taas eri väestöryhmien tasa-arvo ja tällaiset... ympäristöasiat samoin ihan liian vähän suhteessa niiden merkitykseen ympäristöpolitiikassa.

Liikennepoliitikassa ja varsinkin tiepolitiikassa yksi keskeinen arvostiritys on liittynyt aluepolitiikkaan, so. liikenneverkon kehittämisen painopisteisiin maan eri osissa.

On tavallaan olemassa, kun puhutaan maailmanlaajuisesti, pohjois-etelä - vastakkainasettelu. Meillä se on esimerkiksi päätiety-soratiet, kaupunki-maaseutu. Liikennepoliitikassa on selvästi arvoajattelua. Toiset haluavat painottaa alemmaa tieverkkoa, maaseutua ja toiset haluavat painottaa ylempää tieverkkoa, niitä yhteyksiä, joissa on paljon liikennettä, kaupunkiseutuja. Tällainen arvostiritys esiintyy tiepolitiikassa.

Aluepolittinen painotus näkyy selvästi parlamentaaristen liikennekomiteoiden mietinnöissä, mutta on sittemmin vaihtunut Etelä-Suomen vilkkaiden pääväylien priorisointiin.⁴² Juuri aluepoliittiseen näkökohtaan näyttää liittyvän yksi keskeinen ristiriitautottavuus: kun eräät katsovat aluepoliittisten näkökohtien aiemmin painotuneen kohtuuttoman paljon liikennepoliitikassa, toiset ovat huolissaan alemman tieverkon näköpiirissä olevasta rappeutumisesta, joka vaikeuttaa sekä yksityisten ihmisten elämää että elinkeinoelämän kuljetuksia. Problematiikkaa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin liikennepoliitikan tavoitteiden yhteydessä.

On kuitenkin ilmeistä, että liikenne- samoin kuin tiepolitiikassakin, jolle on leimallista vahva edunvalvonta, arvot jäävät intressien jalkoihin:

Minusta ne eivät oikein vielä painoarvo-sanaa tässä vaiheessa paljon ansaitse. Mainitut asiat ovat aika paljon asiantuntijoiden ja tiedemiesten asioita. Kyllä niistä poliitikot ja julkinen sana kovin kernaasti puhuvat, mutta käytännön teoista ne usein unohtuvat ja todelliset painotukset tulevat aluepolitiikasta, puoluepolitiikasta ja eturyhmien painostuksesta jotenkin muuten.

Itse asiassa liikennepoliitikan osalta on vaikea edes löytää minun mielestäni selkeitä arvoja. Osittain se koskee myöskin tiepolitiikkaa, että siinä on alueellisia intressejä, poliittisia intressejä jne. Se arvo, sanotaan vaikka ympäristö, on semmoinen keppihevonen, jossa on osittain faktoja, osittain fiktiota. Se ei välttämättä ole kaikki ikään kuin vakaalla perustalla. Kuvitellaan, että siinä jotakin arvoja olisi takana. Monestikin siinä on takana mielestäni kuviteltuja arvoja enemmänkin. Näkisin, että nimenomaan liikennepoliitikasta puhuttaessa se on aika lailla ollut arvoton. Ehkä erityisesti joku rautatieliikenteen painottaminen on sisältänyt arvon jostakin ympäristöstä että se olisi jotenkin ympäristölle tärkeä ajattelematta kuinka kallista se on ja joku sähkön tuottaminen fossiililla polttoaineilla ei välttämättä ole mikään, varsinkaan lisäenergian tarve, helppo asia sekään.

Haastattelut näyttäisivät tukevan oletusta kahden liikennepoliittisen paradigman vaiheesta. Liikennepoliitikka nähdään yhä paljolti liikennekeskeisen tai sektori-

42 KM 1975: 10; KM 1991: 3; Suomen liikenneinfrastrukturi 2010 (1995), 79

teorian näkökulmasta, mutta yhteiskuntakeskeinen tai aspektiteorian mukainen näkökulma on voittamassa alaa. Vahvimmillaan ensiksi mainittu näkökulma on siellä, missä toimijoiden intressit liittyvät selvimmin itse liikenteeseen. Itse asiassa tämä jako kahteen liikenneparadigmaan ei kulje niinkään organisaatioiden välillä, vaan niiden sisällä koskien mm. liikenneministeriötä ja tielaitosta:

Karikoidusti yleistäen päätöksenteossa ja suunnittelussa painottuvat pehmeät arvot, tulevaisuuden ympäristöturvallisuusarvot. Käytännön toiminnassa painottuvat edelleen tekniset, vahvasti autoilun arvot. Tässä on selvä ristiriita. Yhä enemmän pehmeät arvot ovat tulleet nimenomaan keskusteluun ja päämääriä koskevaan päätöksentekoon ja suunnitteluun, mutta ne eivät näy vielä ollenkaan siinä, mitä tienpäällä tehdään... Mielestäni (tielaitoksessa – IR) suunnittelupuoli edustaa enemmän vanhoja, perinteisiä insinöörejä, teknisiä, henkilöautoilun voimakkaita, vahvoja arvoja, ei pehmeitä tulevaisuuden ympäristö- ja turvallisuusarvoja... Mielestäni pitkälti vaikuttaa se, että suunnittelu-porukka on insinöörejä ja omaavat teknisen koulutuksen ja keski-ikä on viisissäkymmenissä, niin ei sieltä voi tulla hirveästi uusia arvoja, vaan se on aika perinteistä moottoritie-suunnittelua ja isoja ratkaisuja.

Mutta ilmeisesti myös liikennehallinnossa ja eri liikennemuotoja edustavissa laitoksissa yhteiskuntakeskeinen/aspektiteorian mukainen näkökulma on vahvistumassa. Tästä huolimatta tielaitoksen vuonna 1994 laatima "Tienpidon visio 2005" painottaa arvoja tarkastellessaan yhä taloudellisen kasvun merkitystä, nyt tosin liitettyä kestävän kehityksen periaatteeseen:

"Kulutustottumukset muuttuvat, vaikka kulutSIDEOLOGIA elää yhä vahvana. Kuitenkin myös kestävän kehityksen välttämättömyys ymmärretään. Taloudellista kasvua ja hyvinvointia tavoitellaan nyt kestävän kehityksen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden periaatteiden pohjalta."

Kestävän kehityksen ja taloudellisen kasvun välistä suhdetta visioissa ei pohdita, vaan tyydytään toteamaan ihmisten olevan valmiita kestävän kehityksen hyväksi tinkimään kohtuullisesti omista eduistaan ja mukavuudestaan:

"Perusturvallisuus, perhekeskeisyys ja yhteisvastuu ovat yleisesti tärkeitä arvoja. Ympäristö- ja esteettiset arvot ovat korostuneet. Tieympäristöltä odotetaan myös kauneutta ja virikkeellisyyttä."⁴³

Niinikään on ilmeistä, että suunnitelmien ja retoriikan tasolla yhteiskuntakeskeinen liikennepolitiikan näkökulma on tiedostettu jo pitkään. Esimerkkinä voidaan mainita 1975 mietintönsä jättäneen (ensimmäisen) parlamentaarisen liikennekomitean VIII osamietintö, joka käsittelee joukkoliikenteen kehittämistä. Komitean mukaan

"liikenne on pääosaltaan seurausta yhteiskunnan eri toimintojen välisistä yhteystarpeista. Liikenne ja yhteiskunnan rakenteelliset ja toiminnalliset ominaisuudet ovat kiinteässä vuorovaikutussuhteessa keskenään. Liiken-

43 Tienpidon visio 2005 (1994), 8–9

nettä koskevan suunnittelun lähtökohtana tulee pitää niitä yhteiskunnan toimintoja ja rakennetta, joista liikenteen tarve pääasiassa on riippuvainen... Liikennepolitiikkaa on pidettävä osana yleistä yhteiskuntapolitiikkaa. Käytännössä tämä edellyttää suunnittelun eri tasoilla kiinteää yhteistoimintaa liikennesuunnittelun ja muun alueellisen suunnittelun kesken."⁴⁴

Liikennepolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan välistä vuorovaikutusta tutkitaan yksityiskohtaisesti tuonnempana.

44 KM 1975: 71, 10

3 LIIKENNE- JA TIEPOLITIIKAN PÄÄMÄÄRÄT, TAVOITTEET JA KEINOT

3.1 Päämäärät ja tavoitteet 1970-luvulta 1990-luvulle

Luvussa tarkastellaan haastateltujen käsityksiä Suomen liikennepolitiikan päämäärien ja tavoitteiden tarkoituksenmukaisuudesta. Tämän taustaksi ja johdannoksi tarkastellaan kuitenkin virallisenä pidettävän tavoitteenasettelun muutoksia Suomessa. Tarkastelu kohdistuu parlamentaarisen liikennekomitean mietintöön vuodelta 1975, Sauna-ahon tutkimiin liikennesektorin edustajien käsityksiin vuonna 1981 sekä toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietintöön vuodelta 1991.

Parlamentaarisen liikennekomitean¹ mukaan liikennepolitiikkaa voidaan pitää osana yleistä yhteiskuntapolitiikkaa, ja siten liikennepolitiikalle asetettavien tavoitteiden tulisi olla yhdenmukaiset yhteiskuntapolitiikan yleisten päämäärien kanssa ja niistä johdettuja. Yhteiskuntapolitiikan ensisijaiseksi päämääräksi komitea katsoo kansalaisten hyvinvoinnin lisäämisen. Hyvinvointiin nähdään sisältyvän mm. aineellinen elintaso, turvallisuus, viihtyvyys ja tasa-arvoisuus. Sen eräs keskeinen edellytys on taloudellinen kasvu, joka luo hyvinvointikehityksen aineellisen perustan ja liittyy siten välittömästi aineellisen elintason kohottamiseen ja välillisesti elämän laadun parantamiseen. Komitean mukaan

"liikennepolitiikan päämääränä on yleiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet huomioon ottaen tarjota kaikille kansalaisille ja yrityksille tarpeelliset henkilö-, tavara- ja tietoliikennepalvelukset asuinpaikasta ja sijainnista riippumatta yhtäläiseen palvelutasoon pyrkien mahdollisimman pienin kansantaloudellisin kustannuksin".

Liikennepolitiikkaan liittyvistä yhteiskuntapoliittisista tavoitteista komitea piti tärkeimpinä:

- taloudellisen kasvun tukemista ja edistämistä
- kansantalouden kilpailukyvyn turvaamista
- alueellisen kehittämispolitiikan tukemista
- turvallisuuden lisäämistä
- elämän laadun parantamista

Erityisesti komitea painotti taloudellisen kasvun merkitystä, mihin saattoi osaltaan vaikuttaa mietinnön valmistumisen ajankohta: vuonna 1975 elettiin ensimmäisen öljykriisin jälkeisissä lamatunnelmissa. Taloudellista taantumaa merkittävämpi teki- jä henkisesti kuitenkin saattoi olla laadullisesti uusi tilanne sitten toisen maailman- sodan: usko talouden jatkuvaan ja lineaariseen kasvuun osoittautui perusteetto-

1 KM 1975: 71, 7–8

maksi. Toinen parlamentaarisen liikennekomitean korostava tavoite koski aluepolitiikkaa:

"Liikennepolitiikassa on huomattava paino annettava aluepoliittisille tavoitteille. Eri alueet ovat juuri etäisyystekijöiden ja muiden liikenne- ja kuljetusmahdollisuuksiin vaikuttavien tekijöiden suhteen varsin erilaisessa asemassa, ja näiden tekijöiden välityksellä liikennepoliittisilla toimenpiteillä on huomattavaa aluepoliittista merkitystä. Tästä syystä liikennepolitiikan tulee kytkeytyä kiinteästi alueelliseen kehittämisspolitiikkaan, ja liikennepoliittisilla toimenpiteillä tulee pyrkiä erityisesti edistämään alueellisia kehittämistavoitteita."

Komitean asetti v. 1972 Paasion sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus, mutta lähes koko sen työskentelyn ajan maassa istui SDP:n ja Keskustapuolueen varaan rakentunut Sorsan I hallitus.

Liikenteen komitea näki pääosaltaan seurauksena yhteiskunnan eri toimintojen välisistä yhteystarpeista. Koska liikennettä – henkilöiden, tavaroiden ja tietojen siirtoa – liittyy lähes kaikkiin toimintoihin yhteiskunnassa, ovat liikenne ja yhteiskunnan rakenteelliset ja toiminnalliset ominaisuudet kiinteässä vuorovaikutussuhteessa toisiinsa. Komitea katsoikin, että liikennesuunnittelun ja muun yhteiskuntapoliittisen suunnittelun tulee toimia kiinteässä yhteistyössä. Liikennettä koskevan suunnittelun tuli perustua niitä yhteiskunnan toimintoja ja rakennetta koskeviin suunnitelmiin ja kehitysarvioihin, joista liikenteen tarve pääasiassa on riippuvainen. Samoin tärkeänä nähtiin, että muussa yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa otetaan huomioon olemassaolevat "kulkulaitokset" ja vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutukset liikenteeseen. Tällä tavoin katsottiin voitavan vaikuttaa oleellisesti liikenteen määrään, ajallisiin vaihteluihin, ympäristövaikutuksiin sekä liikenneturvallisuuteen. Edellä esitetty heijastaa komitean uskoa suunnittelun yhteiskuntapoliittiseen merkitykseen ja yleisemminkin ajankohdan suunnitteluideologiaan. Esimerkiksi energiasektorilla 1970-luvun alkupuolelta lähtien valmisteltu sektorisuunnittelujärjestelmä tuli voimaan 1980.²

Jussi Sauna-ahon postikyselyyn perustuvan vuonna 1981 toteutetun tutkimuksen tavoitteena oli selvittää liikennepolitiikan valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden liikennepoliittisten tavoitteiden prioriteetteja yhtäältä jo eletyllä 1970-luvulla ja toisaalta tulevaisuudessa 1980-luvulla. Kysely, jonka otos oli 288 ja palautusprosentti 65, kohdistettiin valtion liikennesektorin johdolle, eduskunnan liikennevaliokunnalle, suurimpien kaupunkien liikennesuunnittelupäälliköille ja joukolle elinkeinoelämän edustajia sekä alue- ja yhdyskuntasuunnittelijoita. Liikennesektorin johtoon sisällytettiin liikenneministeriön ja sen alaisten virastojen mukaan lukien niiden piirihallinnon ylin ja keskijohto sekä muiden ministeriöiden se virkamiesjohto, joka käsittelee liikenneasioita. Otos oli siten vahvasti virkamiespainotteinen: poliittisista päätöksentekijöistä vain eduskunnan liikennevaliokunta sisältyi otokseen, ei esimerkiksi valtiovarainvaliokunnan liikennejaoston jäseniä.

*Taulukko 1: Liikennepolitiikan tavoitelohkojen tärkeysjärjestys
1970- ja 1980-luvulla*

TAVOITELOHKO	SIJA	
	1970-luvulla	1980-luvulla
Liikenneturvallisuus	1	1
Liikennemahdollisuudet	2	4
Liikenteen palvelutaso	3	3
Liikennekustannukset	4	2
Työllisyys, valtiontalous ym.	5	8
Voimavarojen hyväksikäyttö	6	5
Tasapuolisuus	7	7
Ympäristövaikutukset	8	6
Kansallinen turvallisuus	9	9

Lähde: Sauna-aho 1991, 70.

Tutkijan muodostamista tavoitelohkoista tärkeimmäksi koettiin 1970-luvulla liikenneturvallisuus ja sen parantaminen. Sen jälkeen järjestyksessä tulivat liikennemahdollisuuksien kehittäminen, liikennekustannusten alentaminen ja liikenteen palvelutason parantaminen, työllisyyden, valtiontalouden ja maksutaseen parantaminen. Kansallinen turvallisuus sai alhaisimman tärkeyspainon, ja siten esimerkiksi energiakriisi ei herättänyt koko vastaajajoukon huolestuneisuutta liikennesektorilla 1970-luvulla. Yhteenvedonomaaisesti voidaan sanoa, että 1970-luku koettiin liikenneturvallisuuden ja liikennemahdollisuuksien parantamisen vuosikymmeneksi maamme liikennepolitiikassa. Eri vastaajaryhmien käsitykset tavoitelohkojen tärkeysjärjestyksestä olivat keskenään ja täten myös koko vastaajajoukon kanssa hyvin yhtenevät.³

Vaikka parlamentaarinen liikennekomitea ei asettanutkaan liikennepolitiikan tavoitteita tärkeysjärjestykseen, painotti se kuitenkin Sauna-ahon tutkimaa henkilöjoukkoa selvästi enemmän "yhteiskuntapoliittisempia" liikennepolitiikan tavoitteita, lähinnä taloudellisen kasvun ja kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämistä ja alueellisen kehittämispolitiikan tukemista. Osittain Sauna-ahon tutkimuksen "mikrotaloudellisempi" tavoitteiden painotus selittyy vastaajajoukon kokoonpanolla.

Vastaajien arvioidessa liikennepolitiikan tavoitteiden järjestystä 1980-luvulla, liikenneturvallisuuden parantaminen säilytti ykköstilansa samoin kuin liikenteen palvelutaso kolmannen sijansa. Merkitystään vahvasti liikennekustannusten alentaminen, ympäristöhaittojen vähentäminen samoin kuin voimavarojen hyväksikäyttö. Sen sijaan liikennemahdollisuudet ilmeisesti koettiin jo tyydyttäväksi, koska tämän tavoitteen prioriteetti aleni. Huomattavasti merkitystään 1970-luvulta oli supistunut työ-

lisyys-, valtiontaloudellisten ja maksutasevaikutusten painoarvo. Tämä tavoite-luokka putosi 5:nneeltä sijalta peräti 8:nneksi.

Sauna-ahon tutkimuksessa kysyttiin myös erikseen vastaajien käsitystä siitä, mitä liikennepolitiikan tavoitelohkoja tuli pyrkiä parantamaan 1980-luvulla. Liikenne-kustannusten alentaminen nousi yllättäen tässä yhteydessä tärkeimmäksi tavoite-lohkoksi. Itse asiassa tavoitelohkon ero muihin lohkoihin oli "parantamisindeksillä" mittattuna erittäin suuri, sillä kun sen indeksiarvo oli 100, seuraavaksi tulleiden tavoitelohkojen, liikenteen ympäristövaikutusten vähentämisen ja voimavarojen hyväksikäytön tehostamisen, indeksit olivat 66 ja 65. Tämän jälkeen parantamis-järjestyksessä tulivat tasapuolisuuden parantaminen (62), liikenneturvallisuuden edistäminen (60), liikennemahdollisuuksien parantaminen (51) ja liikenteen palve-lutason edistäminen (45). Tavoitelohkojen, kansallinen turvallisuus ja työllisyys-, valtiontaloudelliset ja maksutasevaikutukset, parantamista ei nähty tarpeellisena 1980-luvulla, sillä niiden parantamisindeksit olivat vain 16 ja 11.⁴

Summaamalla tavoitelohkojen tärkeyspainot ja parantamistarveindeksit 1980-luvulla Sauna-aho päätyi asettamaan tavoitelohkot seuraavaan tärkeysjärjestykseen: liikennekustannukset, liikenneturvallisuus ja liikenteen ympäristöhaitat. Oma lukunsa sitten on se, voiko näitä indeksejä ylipäänsä yhdistää ja miten vastaajat ymmärsivät kysymykset, kun heiltä tiedusteltiin sekä tavoiteluokkien tärkeysjärjestystä että parantamisjärjestystä 1980-luvulla.

Kun ensimmäinen 1970-luvulla työskennellyt parlamentaarinen liikennekomitea pohti jopa liikennepolitiikan käsitettä ja yhteiskuntapolitiikan päämääriä (so. kansa-laisten hyvinvoinnin lisääminen), joista liikennepolitiikankin päämäärät tuli johtaa, vuonna 1991 mietintönsä jättänyt toisen parlamentaarisen liikennekomitean lähtö-kohta ja tarkastelutapa oli huomattavasti konkreettisempi. Komitea lähti liikkeelle liikenteeseen liittyvistä haitoista ja toteaa niitä vähentäväksi tekijäksi "tavoitteen kehittää maankäyttöä ja liikennejärjestelmiä siten, että kuljetus- ja liikennetarve voidaan toteuttaa vähäisimmin mahdollisin kuljetuksin". Tästä jatketaan suoraan: "Komitea kiteytti päämääräkseen liikennejärjestelmän, jossa tarvittavat kuljetukset toteutetaan minimiliikenteellä." Itse asiassa tässä yhteydessä jää epäselväksi, kumpi halutaan minimoida, liikenne vai tarvittavat kuljetukset, koska komitea-mietinnön tiivistelmässä määritelmä on käännetty ylösalaisin: "tarvittava liikenne voidaan toteuttaa vähäisimmillä mahdollisilla kuljetuksilla". Tässä ei todennäköises-ti ole kysymys semantiikasta, koska komiteassa käytiin pitkä ja perusteellinen keskustelu määritelmästä, josta vallitsi toisistaan poikkeavia käsityksiä. Määritelmä jää käytännöllisesti katsoen ilmaan, koska sitä ei johdeta mistään muusta kuin liikenteen haittojen vähentämistarpeesta. Sama perustelemattomuus koskee myös tavoitteita, jotka komitea listaa seuraavasti:⁵

1. Kestävän kehityksen periaatteen omaksuminen liikenteessä
2. Liikenneturvallisuuden parantaminen
3. Kansalaisten liikkumisoikeuden turvaaminen
4. Suomen liikenteen kansainvälisen kilpailukyvyn turvaaminen

4 Sauna-aho 1991, 71

5 KM 1991: 3, 27

Kestävän kehityksen periaatteen omaksuminen merkitsee komitean mukaan liikenteen osalta energian käytön tehostamista ja suuntaamista enemmän kohti uusiutuvia polttoaineita. Energiaa tulee säästää ja sen käyttöä tehostaa. Näin kyettäisiin hillitsemään hiilidioksidi- ja muita päästöjä sekä vähennettäisiin happamoitumista ja ilmansaasteita. Liikenteen aiheuttamaa kuormitusta tulee komitean mukaan muutoinkin vähentää, jotta liikenteen haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle ja luonnolle voidaan pienentää. Komitean mukaan kestävän kehityksen omaksuminen edellyttää asenteiden muuttumista, mikä ilmenee kuluttajien taholta ympäristöystävällisimpien liikennemuotojen käyttämisenä ja hallinnon taholta joukkoliikenteen ja etenkin raideliikenteen suosimisena. Vaikka kestävän kehityksen periaate on uusi Suomen liikennepolitiikan tavoitteistossa, sen suhdetta muihin tavoitteisiin ja ylipäätään sen soveltamisen vaikutuksia ei juurikaan pohdita. 1970-luvulla toimineen ensimmäisen parlamentaarisen liikennekomitean tavoitteenasettelusta 1990-luvun alussa mietintönsä jättänyt toinen parlamentaarinen liikennekomitea poikkeaa myös taloudellisen kasvun edistämisen ja elämisen laadun parantamisen suhteen, jotka eivät enää eksplisiittisinä sisälly tavoitteistoon. Liikennepolitiikan tavoitteistossa ovat säilyneet liikenneturvallisuuden parantaminen, kilpailukyky ja aluepoliittinen tasa-arvoisuus.

Perinteistä liikenneturvallisuustavoitetta komitea perustelee liikenneturvallisuuden heikkenemisellä hälyyttävästi, varsinkin tieliikenteessä. Eräänä syynä liikenneturvallisuuden heikkenemiselle pidetään liikennemäärien jatkuvaa kasvamista, josta se ei voi olla ainoa selittävä tekijä, sillä esimerkiksi 1970-luvulla liikenneturvallisuutta kyettiin parantamaan liikennemäärien kasvusta huolimatta. Komitea haluaakin etsiä syytä liikenneturvallisuuden heikkenemiseen liikenteessä mukanaolijoiden asenteista: yleinen piittaamattomuus ja muiden riittämätön huomioonottaminen on lisääntynyt.⁶

Ensimmäiseen parlamentaariseen liikennekomiteaan verrattuna aluepolitiikka näyttäisi jonkin verran menettäneen painoarvoaan toisen komitean tavoitteistossa. Toinen parlamentaarinen liikennekomitea työskenteli SDP:n ja kokoomuksen pohjalle rakentuvan Holkerin hallituksen toimikaudella. Ensimmäisen komitean tavoite "alueellisen kehittämisspolitiikan tukeminen" on muuttunut toisen komitean tavoitteistossa kansalaisten liikkumisoikeuden turvaamiseksi, mikä menee vain osittain päällekkäin ensimmäisen komitean formuloinnin kanssa ja on sitä itse asiassa laajempi alaltaan. Toinen liikennekomitea viittaa tässä yhteydessä "maassamme yleisesti hyväksyttyyn periaateeseen, jonka mukaan maa tulee pitää asuttuna koko laajuudessaan". Toinen hyväksytty periaate on, että kansalaisten tulee kyetä liikkumaan riipumatta siitä, omistavatko he liikennevälineen. Näiden periaatteiden toteuttamisen katsotaan edellyttävän niin liikenneverkkojen kuin palveluidenkin kattavuutta. Tällä oikeudella on kuitenkin rajansa: huomioon on otettava taloudelliset mahdollisuudet siten, että liikkumisoikeudesta joukkoliikenteessä ei voi muodostua ns. subjektiivista oikeutta. Liikkumisoikeus ei toisaalta saa oikeuttaa ympäristöä tai liikenneturvallisuutta vaarantavaa liikennekäyttäytymistä. Liikkumisoikeuden turvaaminen onkin toteutettava sopusoinnussa kestävän kehityksen periaatteen kanssa.⁷

6 KM 1991: 3, 28

7 KM 1991: 3, 29

Komitean mielestä Suomen kansainvälisen liikennepolitiikan tavoitteena tulee olla maan taloudellisen kilpailukyvyn turvaaminen kansainvälisessä yhdentymiskehityksessä. Kuljetuselinkeinomme lähtökohdat osallistua kilpailuun vapautuvista kuljetusmarkkinoista on kiireellisesti saatettava sekä yritysten omilla että valtion toimenpiteillä yhtäläisiksi kilpailijamaiden kanssa. Kansainvälisessä liikennepolitiikassa on siirrettävä painopistettä rautatieliikenteeseen sekä yhdistettyihin kuljetuksiin, koska maantieliikenteen kasvavat ruuhkautumis-, ympäristö- ja turvallisuushaitat tekevät rautateistä ja yhdistetyistä kuljetuksista liikenne- ja yhteiskuntapoliittisesti varteenotettavan vaihtoehdon.⁸

Liikennepolitiikan päämääriä ja tavoitteita 1990-luvulla hahmotelleista asiakirjoista voidaan tässä yhteydessä ottaa esille vielä liikenneministeriön 1994 asettaman työryhmän 1995 valmistunut mietintö "Suomen liikenneinfrastrukturi 2010". Kysymyksessä ei ole parlamentaarinen elin, vaan virkamiestyöryhmä, jossa oli eri liikennemuotojen edustus. Sen tehtävänä oli selvittää liikenneväylien ylläpitoa ja kehittämistä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä vuoteen 2010. Selvityksen tavoitteena oli määritellä Suomen liikenneinfrastruktuurin kehittämisen päämäärät ja tavoitteet sekä määritellä infrastruktuurin laajuus, laatia 10-vuotiskehittämisohjelma ja keskipitkän aikavälin ohjelma. Toimeksiannon mukaan työssä tuli tarkastella tie-, rautatie-, vesi- ja ilmailuliikenteen muodostamaa kokonaisuutta ja erityisesti niiden välistä yhteensovittamista. Selvitystyön taustana oli valtion korkea velkaantuminen. Liikennepolitiikan lähtökohtia pohtiessaan työryhmä ei lähde liikkeelle aiemmista liikennepolitiikan päämäärien ja tavoitteiden määrittelyistä, vaan niistä vaatimuksista, joita Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteen katsotaan asettavan liikennepolitiikalle. Tosin mietinnön lopussa tehdään yhteenvetoa Suomen liikenneinfrastruktuurin kehittämiseen kohdistuneista aiemmista selvityksistä.⁹

Työryhmän mukaan hyvin toimiva liikenneinfrastrukturi luo perustan Suomen hyvinvoinnille. Suomen liikenneverkoston nykyinen laajuus nähdään varsin hyvänä. Taloudellisen kasvun aiheuttaman liikenteen ja etenkin kuljetusten kasvun katsotaan kuitenkin edellyttävän liikenneverkon kapasiteetin lisäämistä varsinkin pääväylillä. Vastaisuudessa pidetään tärkeänä, että liikenneverkon kunto säilytetään liikenteen tarpeita vastaavana ja kehittämisessä keskitetään hankkeisiin, jotka ovat yhteiskuntataloudellisesti kannattavia, vahvistavat Suomen kilpailukykyä ja kansainvälistä asemaa sekä tukevat verkotorakennetta ja maamme eri osien kehittämistä hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti.¹⁰

Työryhmän mukaan perusväylänpidon ja sen kehittämisen päämääränä on liikennejärjestelmä, joka perustuu eri liikennemuotojen saumattomaan yhteistyöhön ja kunkin liikennemuodon vahvuuksien hyödyntämiseen. Toimeksiantonsa edellyttämällä tavalla työryhmä painottaakin eri liikennemuotojen yhteensovittamista:

"Tarvittavat henkilö- ja tavarakuljetukset hoidetaan mahdollisimman vähäisellä liikenteellä ja koko yhteiskunnan kannalta edullisinta kuljetusmuotoa tai -ketjua käyttäen. Tavoitteena on että liikenneverkkoja ylläpidetään ja kehite-

8 KM 1991: 3, 3, 29–30

9 Suomen liikenneinfrastrukturi 2010 (1995), 39–43

10 Suomen liikenneinfrastrukturi 2010 (1995), 72

tään niin, että liikennöinti on sujuvaa ja turvallista ja että ympäristö- ja terveyshaitat ovat mahdollisimman vähäiset."

Tavoitteenasettelussa on näin ollen selvästi havaittavissa parlamentaaristen liikennekomiteoiden linjausten vaikutusta, joskin uusiakin painotuksia on löydettävissä. Toiselta parlamentaariselta liikennekomitealta on omaksuttu tavoite kuljetusten hoitamisesta mahdollisimman vähäisellä liikenteellä mutta nyt lauseeseen on yhdistetty makrotaloudellinen kuljetusmuotoa tai -ketjua koskeva edullisuusvaatimus. Epäselväksi jää jälkimmäisen osan merkitys; onko se esimerkiksi liikenteen minimointia rajoittava ehto. Ylipäänsäkin tavoitteenasettelussa uutta on markkinaohjauksen korostuminen:

"Liikenneolosuhteita eri puolilla maata, eri käyttäjäryhmille ja eri kulkumuodoille ylläpidetään ja kehitetään pitkäjänteisesti yhteiskuntataloudellisin ja liikennepoliittisin perustein kysyntää vastaavasti."

Kannanotoissaan työryhmä katsookin, että liikenneväylien optimaalisessa kehittämisessä ja käytössä markkinaohjauksen rooli vahvistuu poliittis-hallinnollisen ohjauksen ohella.¹¹

On ilmeistä, että "kysyntää vastaavasti" antaa uuden ja itse asiassa rajoittavan ehdon parlamentaaristen liikennekomiteoiden alueellisen kehittämispolitiikan tukemista ja kansalaisten liikkumisoikeuden turvaamista koskeville tavoitteille. Huolimatta alue- ja yhdyskuntarakennetta koskevasta lähtökohdastaan työryhmän liikennepoliittinen näkökulma on taloudellista kasvua, liikenteen kasvua ja liikenteen kysynnän ohjausvaikutusta korostavana parlamentaarisia liikennekomiteoita, varsinkin ensimmäistä, liikennekeskeisempi.

3.2 Käsitukset liikennepolitiikan päämääristä ja tavoitteista

Haastateltujen käsitykset Suomen liikennepolitiikan päämääristä ja tavoitteista eivät ole kovin jäsentyneitä. Pitkälti tämä johtuu juuri päämääristä ja tavoitteista itsestään. Parlamentaaristen liikennekomiteoiden periaatteellinen merkitys liikennepolitiikan linjoittajina kyllä myönnetään, mutta käytännössä päämäärien ja tavoitteiden asettelu nähdään siinä määrin epämääräisiksi, etteivät ne ole kyenneet ohjaamaan liikennepolitiikkaa. Tämä on kaikkein yleisin suhtautumistapa liikennepolitiikan tavoitteistoon. Toisaalta liikennepolitiikan päämääriin ja tavoitteisiin ei myöskään katsota liittyvän kovin suuria ongelmia, mikä voi selittyä juuri tavoitteenasettelun yleisluonteisuudella. Varsin yleinen näkemys on, että liikennepolitiikan päämäärät ja tavoitteet tulee johtaa yleisestä yhteiskuntapolitiikasta. Käytännössä tämä on ollut vaikeaa, koska poliittisella tasolla ei ole asetettu selkeitä yhteiskuntapolitiittisia tavoitteita. Kun liikennepolitiikan päämäärät ja tavoitteet on määritelty väljästi, ne eivät myöskään aiheuta ristiriitaisia näkemyksiä.

Ei ollut riittävää selkeyttä, että miten tätä maata kokonaisuudessaan halutaan kehittää.

(Liikennepolitiikan päämääristä – IR) ei ole ikinä puhuttu. Niissä on samat litaniat ja kaikki hyväksyvät ne päämäärät ja tavoitteet. Todellisuudessa nekin on vähän suunnittelelmat, mihinkä ne perustuu... Meillä on sellainen järjestelmä, joka ei minimoi liikennettä, ei pystytä ohjaamaan liikennettä.. Meillä ei ole keinoja, mutta kuitenkin velvollisuus ratkaista liikenneongelmat. Ei me voida ratkaista niitä kuin rakentamalla teitä, jos muut säännöt ovat sellaisia.

...ne ovat lähteneet aika paljon sektorinäkökulmasta ja aika voimakkaasti trendimaisista ennusteista koskien liikenteen kasvua taloudelliseen kasvuun liittyen. Taustalla pitäisi olla visiomaisempi käsitys siitä, miten halutaan kehittää koko maan yhdyskuntarakennetta ja miten muuttuneet olosuhteet vaikuttavat siihen. Päämääriä ei visioissa ole selkeästi johdettu aikaisemmin. Nyt tämäkin puoli on tullut kuvaan.

Pitäisi olla olemassa valtakunnan visio, josta päämäärät saadaan, johon päämäärät ripustetaan kiinni... Varsinaista päämäärämuotoilua ei oikein ole ollut liikennepolitiikassa, vaan liikennepolitiikka on kirjattu keskipitkän aikavälin liikenneministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmiin, jotka kattavat ainakin vuosissa vain muutaman vuoden. Kyllä kai sinne on kuitenkin kirjattu vähän pitemmän aikavälin päämäärätavoitteita noista vuosiluvuista huolimatta. Varsinaista päämääräasettelua ei ole ollut. Infra 2010 on ehkä hiukan parempi yritys. Se kirjaa näitä päämääriä jonkin verran.

...liikennepolitiikan päämääriä on vasta viime aikoina ruvettu hahmottamaan. Se ei ole ollut käsissä tähän asti. Nyt ensimmäisiä kertoja ministeriö on alkanut katsoa kokonaisuutta. Tähän asti on pelattu palapeliä ihan suoraan.

Kovin hyvin ei minusta siihen olla millään tasolla pystytty luomaan valtakunnallista politiikkaa, että se olisi kirkas ja siihen kaikki olisivat sitoutuneet... Kyllä se sitten on ehkä muotoutunut liikennealan eri sektoreiden oman suunnittelun ja painostuksen kautta.

...käytännössä mielestäni meiltä on puuttunut tähän päivään saakka selvä linjaus...Aika paljon päätöksiä tehty haittojen minimoimisen mukaan. Pitäisi myöskin tarkastella hyötyjen maksimoimista.

Suomihan on tunnollinen: ottaa kansainvälisestä keskustelusta päämäärät. Kyllä ykkönen on liikenteen päästöjen kurissa pitäminen...

Mielestäni keskeisimmät ovat olleet se, että liikenne saadaan sujumaan eli varaudutaan menneestä kehityksestä johdetun trendin toteutumiseen... Mielestäni siinä tulisi olla tulevaisuuden suunnittelullinen päämäärä eli mitä halutaan ja nimenomaan siihen pitäisi saada kaikki muutkin näkökulmat mukaan kuin pelkkä liikenteen sujuminen tai kannattavuus.

...liikennepolitiikka on liikaa keskittynyt rakentamiseen ja erityisesti teiden rakentamiseen, joka on itse asiassa aika marginaalinen ihmisten liikkumisesta ja tavaroiden liikkumisesta...Näkökulma on ollut mielestämme väärä eli se on ollut valtion talouden suppea näkökulma eli laitetaanko puolitoista, kolme ja puoli vai viisi miljardia vuodessa uusien teiden rakentamiseen.

Liikennepoliitikan substanssista nousee esille oikeastaan vain kaksi asiaryhmä, joihin sijoittuu useampia mainintoja. Ryhmät voidaan nimetä eri liikennemuotojen kehittämiseksi ja aluepolitiikaksi. Ensimmäiseen ryhmään sijoittuu kannanottoja, joissa joko edellytetään eri liikennemuotojen nykyistä koordinoitumpaa kehittämistä ja/tai pidetään jonkin liikennemuodon saamaa rahoitusosuutta liiallisena. Usein nämä näkemykset sisältyvät saman henkilön vastaukseen. Myös kannanottojen intressisidonnaisuus tulee esiin siten, että usein rahoituksen nähdään kohdistuneen johonkin muuhun kuin itseä lähellä olevaan liikennemuotoon.

Tiestön osalta jokseenkin kohdallaan, mutta rautateiden kunto on jäänyt jälkeen. Siinä on päästetty tulemaan virhe ja näyttää siltä, että kun sitä virhettä korjataan, niin tehdään toinen virhe tiepuolella tulevaisuudessa...Mielestäni pitäisi rinnakkain viedä liikennemuotojen kehittäminen eikä toisen kustannuksella vähillä varoilla yritetä toista parantaa, vaan pyrittäisiin viemään rinta rinnan.

...Tehtävänä on optimoida liikennemuotojen kokonaisuutta, liikennejärjestelmää. Yksikään näistä papereista ei tee sitä. Siellä edelleen jaotellaan liikennemuodot, ja vaikka ne kootaan yksiin kansiin, niin kutakin liikennemuotoa käsitellään itsellisenä, eikä suoriteta vakavia järjestelmäoptimointeja. Siellä ei mainita mitään perusteluja, minkä takia sijoitetaan yhteen liikennemuotoon näin paljon rahaa ja toiseen näin paljon... Sanoisin, että puutteena tässä päämääräasettelussa on, että todellista järjestelmäoptimointia ei ole tehty.

...rautatieliikenteen painotukselle ei ole todellisia perusteluja...

...kokonaisuus pitää miettiä ja katsoa kokonaan ensin ennen kuin mennään pala palata...Tähän asti on menty poliittinen paino edellä. Se joka on pystynyt parhaiten hoitamaan ja parhaiten lobbaamaan, on saanut sen hommansa läpi ja käyttämään poliitikkoja myös hyväksi.

...käytännössä mielestäni meiltä on puuttunut tähän päivään saakka selvä linjaus. Jos ajatellaan valtion tasolla, miten se kohdentaa eri resursseja eri liikennemuotojen kesken...on päästy parempaan suuntaan... Liikenneinfra 2010 oli ensimmäinen ja erinomaisen hyvä asia siihen suuntaan. Eri liikennemuotoja yritetään katsoa samoilla mittareilla. Tähän saakka ei sellaista ole ollut. Se joka on huutanut eniten ja saanut äänensä kuuluviin, se on ollut paremmalla sijalla.

Nimenomaan painotus on mielestämme edelleenkin pielessä...Tavarasta viedään 70 % pyörillä Suomessa, rautatiet vie 25 % ja kuitenkin painopiste tälläkin hetkellä on siinä, että puhutaan, että rautatiet pitää saada kuntoon, investointien painopiste pitää laittaa sinne.

Edellä on jo viitattu alueelliseen kehittämispolitiikkaan parlamentaaristen liikennekomiteoiden, varsinkin ensimmäisen, esiinnostamina liikennepoliitikan tavoitteina. Useampikin haastateltu toi esille näkemyksen, jonka mukaan aluepolitiikalla on ollut liian suuri painoarvo liikennepoliitikassa. Eräät yhdistivät tähän myös sen, että työllisyyspolitiikka on vaikuttanut kohtuuttomasti liikennepoliittisiin ratkaisuihin.

Kysymys on puoluepoliittisesti relevantti, mikä näkyi siinä, että kaikki haastatellut puolueiden edustajat ottivat sen esille: Kaksi näki aluepolitiikan korostuneen liikaa, yksi oli päinvastaista mieltä. Viimeksi mainittu valitti Suomen infrastruktuuri 2010 -mietinnön Etelä-Suomi painotteisuutta ja Lipposen hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvää yksityisteiden valtionapujen poistamista, jolla on katastrofaalinen vaikutus syrjäseutujen teiden kuntoon. Alueellisena kysymyksenä tuli esille myös se, että nykyisen aluekehityslainsäädännön myötä aluehallinnosta nousee esille liikennejärjestelyjä koskevia tarpeita, mutta yhteistyö liikennesektorin kanssa ei vielä toimi tyydyttävästi. Yleensä elinkeinoelämässä toimivat haastatellut kokivat aluepolitiikan painottuneen kohtuuttomasti liikennepolitiikassa ja kokivat myönteisenä liikennepolitiikassa tapahtuneen painopisteen siirtymisen pääväyliin ja Etelä-Suomeen. Tämä käänne kytkettiin pitkälti hallituspohjan vaihtumiseen 1980-luvun lopulla, jolloin keskusta jäi oppositioon.

...rajallinen resurssi eli raha on tahtonut sirotautua ympäri Suomea ja ehkä valtaväylät ovat jääneet vähemmälle huomiolle.

...jossakin vaiheessa tehtiin liikaa tiepolitiikkaa alue- ja työllisyyspoliittisten näkökulmien mukaan.

Tyypillistä on, että 80-luvun puoliväliin saakka tiepolitiikassa valtavasti korostettiin alempaa tieverkkoa ja maakunnan asiaa. Vuonna 1986 valmistui selvitys, joka osoitti minkä tyyppisiin väyliin panostaminen antaa kansantaloudelle parhaan hyödyn. Sen myötä päästiin vähän toisenlaiseen tilanteeseen. Siinä taisi olla osansa silläkin, että sinipunahallitus toimi vuosikymmenen lopulla ja ei tarvinnut pitää kaikkia niitä perinteisiä asioita, jotka olivat siihen mennessä olleet itsestään selvyyksiä... Päätietyt ovat saaneet tällä vuosikymmenellä paljon enemmän huomiota kuin aikaisemmin, mitä ne tarvitsevatkin. Alempi tieverkko ei siitä ole joutunut kärsimään. Varmasti kansantalouden varat kertyvät tehokkaammin.

Meillä on aika paljon ollut aluepoliittisia päämääriä, jotka sinällään johonkin rajaan asti ovat ymmärrettäviä; Jos aluepolitiikka ymmärretään siten että koko maa pidetään asuttuna ja sille sekä yritysten ylläpitämiseksi koko maassa tarjotaan edellytyksiä. Siihen on myös tullut alue- ja työllisyyspoliittisia ylilyönnejä, ja kansainvälinen näkökulma ei ole ollut riittävästi esillä.

Näkemykset aluepoliittisen aspektin suhteen eivät kuitenkaan jakaudu näin mustavalkoisesti, sillä välittäviä kannanottoja tuli esille elinkeinoelämän ja järjestösektorin taholta, joissa kannetaan huolta koko valtakunnan tieverkon kunnosta:

Esimerkiksi yhdyskuntarakenteessa, joka on hyvin avainasemassa, niin siinä on sama ristiriita kuin liikkuvuus- ja ympäristöasioissa, että on kaksi oikeaa näkökantaa. On oikea näkökanta, että pitää kehittää tiiviitä yhdyskuntia, joihin suhautellaan sähköjunilla kävelykeskuksesta toiseen. Ja toinen oikea näkökanta on, että pitää asua pikkutiloilla maaseudulla ja viljellä siellä puutarhansa ja autoilla ja pitää yllä tietoliikenneyhteyksiä. Molemmat ovat oikeita,

mutta niillä on erittäin paha ristiita keskenään, koska jos valitsee molemmat, niin kummatkin jäävät puuttellisiksi. Kuitenkin Suomessa joudutaan valitsemaan molemmat, koska on laaja maa ja hajautettua asutustakin tarvitaan.

...selvä linja on ollut päätieverkon painottaminen. Siinä teollisuuden ja talouselämän toiveet ovat ihan hyvin tulleet läpi. Ongelmia tulee jatkossa, kun alempi tieverkko on vastaavasti kärsinyt siitä. Ehkä talouselämän kannalta se on järkevä ja suurimman osan ihmisten kannalta järkevää pääväylästä ylläpitäminen. Jos ajatellaan esimerkiksi puutavaran kuljetuksia, niin se lähtee alemmalta verkolta ja jos se pääsee rappeutumaan, niin kuin pelkoa on, niin se on selvästi ongelmallinen asia.

Suomen kansan elämässä on nähty tärkeänä taloudellisen kasvun tavoite. Se on markkinatalouden ja koko kansantalouden toiminnan kannalta välttämätön edellytys. Silloin kun isona päämääränä yhteiskuntapolitiikassa on kansalaisten toimeentulon ja hyvinvoinnin varmistaminen ja sitä kautta myöskin kehittäminen, on luonnollista, että liikennepolitiikan tulee palvella tällaista päämäärää. Näen, että pitkälti näin Suomessa menetelläänkin. Ei tien tekeminen tai junalla ajaminen ole irrallinen osa, vaan yhteiskunnan kehittämisen toiminta-ajatuksista liikkeelle lähtevä ajatus. Siihen liittyy keskeisenä, nyt vielä enemmän kuin aikaisemmin, alueellinen näkemys eli tahdotaan turvata hyvinvointi ja toimeentulo kaikkialla maassa. Edellytykset sille, että valtakunta pysyy myöskin asuttuna kaikilta osiltaan, tämä on keskeinen tavoite, ja että eri osissa, eri puolilla Suomea, olisi elämisen edellytykset. Sitä taustaa vasten pitää nähdä lentoliikenteen, junaliikenteen, tieliikenteen ja meriliikenteen ylläpito kuten posti ja telekin, tämä viestiliikenne.

3.3 Käsitukset liikennepolitiikan keinoista

Enemmän pitää keskustella siitä, mitä halutaan, keinoja kyllä löytyy jos halutaan.

Keinojen käyttämisen kirjavuus on selvästi suurempaa kuin poliittisten päämäärien kirjavuus.

Liikennepolitiikan keinot voidaan jakaa ensinnäkin liikenteeseen kysynnän ja tarjonnan kautta vaikuttaviin keinoihin. Tosin jako kysyntään ja tarjontaan vaikuttaviin keinoihin ei ole ollut liikennepolitiikassa yhtä paljon esillä kuin monella muulla alalla, esim. asuntopolitiikassa ja yleisessä talouspolitiikassa. Syynä tähän on ollut julkisen vallan keskeinen rooli liikennesektorilla ja liikennepolitiikassa: liikenteen tarjonnassa eli liikennehankkeiden toteuttamisessa markkinoilla ja markkinavoimilla ei ole ollut juurikaan sijaa. Valtio ja kunnat ovat olleet käytännöllisesti katsoen ainoa liikenneväylien tuottaja ja rahoittaja.¹²

¹² Liikenteen ulkoiset haitat...1995, 29

Toiseksi liikennepoliitikan keinot voidaan jakaa julkisen vallan suoraan vaikuttamiseen ja epäsuoraan vaikuttamiseen markkinoiden kautta. Kysynnän kautta tapahtuvaa suoraan vaikuttamista on suora säätely, tekniset määräykset ja kiellot sekä liikennelupapolitiikka. Tarjonnan kautta tapahtuvaa suoraan vaikuttamista on valtion ja kuntien oma toiminta liikenneväylien tuottajana. Kysynnän kautta tapahtuvaa epäsuoraan vaikuttamista ovat liikenteen hinnoittelu ja asenteisiin vaikuttaminen. Tarjonnan kautta tapahtuvaa epäsuoraan vaikuttamista on puolestaan yksityisen rahoituksen houkuttelevuus alalle.¹³

Liikennepoliitikan keinot voidaan tilanteesta riippuen nähdä joko toisilleen vaihtoehtoisina tai toisiaan täydentävinä. Erityisesti liikenteen hinnoittelu, eli liikennepoliitikkaa toteuttavat verot ja maksut, voidaan monessa tapauksessa nähdä muita toimia täydentävinä toimenpiteinä.¹⁴

Vuonna 1975 mietintönsä jättäneen ensimmäisen parlamentaarisen liikennekomitean¹⁵ mukaan liikennepoliittisten päämäärien saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet, so. keinot voitiin jakaa karkeasti neljään ryhmään:

1. liikenneverkkopolitiikka,
2. liikennepalvelusten tarjonnan ja liikennekapasiteetin säätelypolitiikka,
3. liikennettä koskeva vero-, maksu- ja tariffipolitiikka ja
4. liikennetarpeeseen vaikuttaminen.

Liikenneverkkopolitiikka, joka käsittää liikenneväylien ja -verkkojen suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon, kuuluu kaikkien liikennemuotojen alalla pääosaltaan julkisen vallan, so. valtion ja kuntien, tehtäväpiiriin. Liikenneverkkopolitiikan yleisenä periaatteena on huolehtia siitä, että liikenteen harjoittamiseen on käytettävissä määrällisesti ja laadullisesti riittävät liikenneväylät ja terminaalit ja että niiden käyttö voidaan järjestää tarkoituksenmukaisesti. Liikennemuotojen työnjakopolitiikan kannalta komitean mukaan keskeinen kysymys on, kuinka liikenneväylien ja -verkkojen kehittämiseen käytettävät taloudelliset voimavarat kohdennetaan eri liikennemuotojen kesken. Liikenneväylien ja -verkkojen suunnittelussa tuleekin ottaa erityisesti huomioon liikenteen työnojan pitkän ajan kehittämistavoitteet.

Liikennepalvelusten tarjonnan ja liikennekapasiteetin säätelypolitiikka käsittää puolestaan liikenteen harjoittamista sekä liikennevälineiden määrää, laatua ja käyttöä välittömästi säätelevät julkisen vallan toimenpiteet. Liikenteen työnjakopolitiikkaa ajatellen liikenteen välittömät säätelytoimenpiteet muodostavat varsin voimakkaan keinoryhmän. Siihen kuuluvilla eri toimenpiteillä voidaan komitean mukaan vaikuttaa hyvinkin monin tavoin liikenteen kehitykseen, liikennekustannuksiin, liikennekapasiteetin määrään ja sen käytön tehokkuuteen, liikenneturvallisuuteen ja liikenteen haittavaikutuksiin. Liikenteeseen välittömästi kohdistuvien säätelytoimenpiteiden lisäksi on yleisen talouspolitiikan keinoin mahdollista säädellä liikennevälineiden hankintaa ja uusimista. Komitean mukaan liikennepoliittisesti varsin keskeisen

13 Liikenteen ulkoiset haitat... 1995, 29–30

14 Liikenteen ulkoiset haitat... 1995, 30

15 KM 1975: 10, 8–10

kysymyksen muodostaa henkilöautokannan ja henkilöautoliikenteen kasvu, joka on osaltaan riippuvainen juuri valtiovallan yleisestä talouspolitiikasta.

Liikennettä koskeva julkisen vallan säätelämä vero-, maksu- ja tariffipolitiikka muodostaa liikennemuotojen välistä työnjakoa ajatellen erityisen tärkeän toimenpide-lohkon siitä syystä, että juuri liikennepalvelusten hinnat ohjaavat oleellisesti liikenne-muodon valintapäätöksiä. Keskeinen kysymys liikennemuotojen välistä työnjakoa ja sen edellyttämää tuotantovarojen käyttöä ajatellen komitean mukaan on eri liikenne-muotojen ja liikennelajien kustannusvastaavuudella eli sillä, missä määrin liikenne-palveluksista perittävät hinnat koko kuljetus- tai matkaketju huomioon ottaen vas-taavat kyseisistä palveluksista aiheutuvia todellisia kansantaloudellisia kustannuk-sia. Komitean mukaan liikennettä koskevan vero-, maksu- ja tariffipolitiikan tulee yleensä perustua kustannusvastaavuuden periaatteeseen. Kustannusvastaavuus ei kuitenkaan yksin riitä liikenteen vero-, maksu- ja tariffipolitiikkaa ohjaavaksi yleiseksi periaatteeksi, vaan sen yhteyteen on liitettävä myös eräitä muita ehtoja. Yleensä aluepoliittista näkökulmaa painottaneen komitean mukaan näistä keskei-nen on se, että yhteiskunnan tasapainoisen kehityksen edellyttämien tärkeiden syiden vaatiessa kustannusvastaavuuden vaatimuksesta on voitava poiketa alenta-malla liikennepalvelusten hintoja avoimen julkisen tuen muodossa.

Yllättävää on, että komitea ei muista poiketen pohdi lainkaan neljättä liikennepoliit-tisten päämäärien saavuttamisen keinoryhmää, liikennetarpeeseen vaikuttamista eli liikenteen kysyntään vaikuttamista. Toisin sanoen liikennepolitiikan keinoja tarkasteltiin yksinomaan liikenteen tarjonnan näkökulmasta käsin. Niinikään se ei priorisoi eri keinoryhmiä keskenään.

Toisen vuonna 1991 mietintönsä jättäneen parlamentaarisen liikennekomitean¹⁶ liikennepolitiikan keinovalikoima oli saanut jo uusia painotuksia. Ensinnäkään komi-tea ei eritellyt yleisellä tasolla mahdollisia liikennepolitiikan keinoja. Tästä huolimatta erot 16 vuotta aiemmin valmistuneen ensimmäisen parlamentaarisen liikenne-komitean mietintöön nähden ovat selkeät. Nyt halutaan korostaa deregulaatiota sekä asenteisiin ja liikennekäyttäytymiseen vaikuttamista kieltojen ja rajoitusten asemasta eli painotetaan kysynnän kautta tapahtuvaa epäsuoraa vaikuttamista suoran vaikuttamisen sijasta. Kun vuoden 1975 komitea näki liikennepolitiikkaan kohdistuvan julkisen vallan säätelyn voimakkaana keinoryhmänä, vuoden 1991 komitean mukaan valtion yksityiskohtaista hankekohtaista ja liikennemuodottaista valvontaa ja ohjausta tulee vähentää. "Keppi" halutaan nyt vaihtaa "porkkanaan": "Kotimaan liikenteessä ei komitean mielestä tule pyrkiä vaikuttamaan tavaraliiken-teen työnjakoon suoranaisiin pakkokeinoin, vaan ohjaamalla tuki-, vero- sekä maksu-keinoin." Komitean korostamaa liikenteen hinnoittelua voidaan pitää myös epäsuorana kysynnän kautta vaikuttamisena.¹⁷

Jotain vanhaakin on yhä jäljellä. Eri liikennemuotojen kustannusvastaavuutta edel-lytetään edelleen parannettavaksi. Nyt kustannusvastuu ja kilpailukyky tulee toteut-taa aluksi tukemalla ympäristöä vähän kuormittavia kuljetusmuotoja jättämättä osa niiden ylläpito- ja väylämaksuista perimättä. Aluepoliittiset painotukset ovat toisen

16 KM 1991: 3, 9

17 Ks. KM 1991: 3, 31

parlamentaarisen liikennekomitean mietinnössä ohentuneet, ja "Suomessa tulee pyrkiä liikennetarvetta vähentävään valtakunnallisesti tasapainoiseen aluerakenteeseen". Ylipäänsä komitea korostaa joukkoliikenteen merkitystä ja katsoo, että väestön tasa-arvoisten liikkumisoikeuksien, ympäristönsuojelun, viihtyvyystekijöiden ja liikenneturvallisuuden toimivuuden kannalta on perusteltua panostaa joukkoliikenteeseen liikennepolitiikassa.

Koska käsillä olevaa tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa selvästi ongelmallisimpana liikennepolitiikan keinoryhmänä pidettiin verotusta, on ennen yksityiskohtaista analyysia syytä tarkastella liikenteen verotuksen ja maksujen kokonaisrakennetta.

Liikenteen verot ja maksut voidaan yleisellä tasolla jakaa yleisiin, kaikkia muitakin sektoreita yhtä lailla koskeviin sekä yksinomaan liikennesektoria koskeviin veroihin ja maksuihin. Ensiksi mainitut verot ja maksut voidaan jakaa kahteen osaan:¹⁸

1. yleiset fiskaaliset verot ja maksut;
2. yleiset ympäristöverot (energiavero).

Pelkästään liikennesektoria koskevat verot ja maksut voidaan puolestaan jakaa neljään ryhmään:

3. liikenteen fiskaaliset erityisverot;
4. liikenteen ulkoisten haittojen sisäistämiseksi tarkoitetut verot;
5. väyläkustannusten kattamiseen tarkoitetut maksut ja
6. liikenteestä epäsuorasti hyötyville talousyksiköille asetetut verot ja maksut.

Fiskaalisia veroja tarvitaan yleisen hallinnon kulujen kattamiseksi ja monien subventoitujen tai täysin ilmaisten palvelujen tuottamiseksi. Yleiset fiskaaliset verot ja maksut (kohta 1) tarkoittavat käytännössä lähinnä arvonlisäveroa, tulleja ja leimaveroja. Liikenteen fiskaalisia erityisveroja (kohta 3) ovat puolestaan polttoaineverot, auto- ja moottoripyörävero, ajoneuvovero (tuulilasitarra) sekä moottori-ajoneuvovero (koskee dieselkäyttöisiä autoja, pl. linja-autot).¹⁹

Yleiset ympäristöverot (kohta 2) tarkoittavat käytännössä energiaveroa. Liikenteen ulkoisten haittojen sisäistämiseksi tarkoitetut verot (kohta 4) tarkoittavat päästöjen, melun, onnettomuuksien, väylän kulumisen ja ruuhkan sisäistämiseksi tarkoitettuja veroja. Liikenteestä epäsuorasti hyötyville talousyksiköille asetetut verot ja maksut (kohta 6), käytännössä kiinteistönomistajille asetettu kiinteistö- ja maavero, yleensä asetetaan puhtaasti fiskalisessa tarkoituksessa.²⁰

Liikenteen vero- ja maksutyypeistä erityisesti ovat painottuneet fiskaaliset verot (kohdat 1 ja 2), varsinkin autoliikenteen osalta. Painotuksella on historialliset syynsä eikä se välttämättä perustu tietoiseen ja harkittuun valintaan. Esimerkiksi nykyinen

18 Liikenteen ulkoiset haitat...1995, 37

19 Liikenteen ulkoiset haitat...1995, 37

20 Liikenteen ulkoiset haitat...1995, 37

autoverojärjestelmä luotiin Nupposen mukaan alunperin 1960-luvulla hidastamaan henkilöautojen maahantuontia ja tasapainottamaan ulkomaankauppaa säännöstellyn purkamisen jälkitilanteessa eikä järjestelmään tehty ennen vuotta 1994 kuin vain pientä hienosäätöä.²¹

Haastatellut näkevät liikennepolitiikan keinojen ylivoimaisesti heikoimmiksi osaksi juuri verotuksen, varsinkin liikenteen fiskaliset erityisverot (kohta 3). Liikenteen verotuksen katsotaan määräytyneen puhtaasti fiskaalisista lähtökohdista, valtion yleisistä rahantarpeista käsin, jolloin verotusta ei ole pyritty riittävässä määrin käyttämään eikä sitä ole voitu käyttää liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamisen keinona. Verotusta hallinnoivaa valtiovarainministeriötä liikenteen verotuksessa eivät kiinnosta muut kuin fiskaliset näkökohdat:

Tämä keinovalikoima olisi mahtava, jos sitä käytettäisiin oikein, mutta kun sitä käytetään väärin. Esimerkiksi tarravero ei toimi millään lailla liikennepolitiikan keinona, sen sijaan polttoainevero toimii. On monta muuta veroa, jotka on keksitty sen takia, että valtiolla on ollut nälkä eikä sen takia, että verotusta käytettäisiin liikennepolitiikan keinona niin kuin sitä pitäisi käyttää... Dieselin ja bensan välinen verotussuhde ei perustu mihinkään liikennepoliittiseen ajatteluun. Sillä on vain historiallinen tausta.

Verotus on elänyt omaa elämäänsä. Ensimmäisen vuoden osalta on sama juttu edelleen. 40 penniä nostetaan polttoaineiden verotusta, että voidaan tuloveroa laskea. Eihän siinä ole liikennepolitiikalla mitään tekemistä.

Tässä on käytetty verotuskeinoja, se on kohdistettu täysin väärin. Väitän, että se nykyisin lisää liikennettä, kun sen pitäisi vähentää. Puhun nimenomaan autoliikenteestä, yksityisautoilusta.

Tämän tyyppinen liikenteen verotuskäytäntö ei kuitenkaan näytä olevan tyypillistä pelkästään Suomelle. Kågeson toteaa (1993) tehtyihin selvityksiin viitaten, että myös muualla Euroopassa nykytila on tulosta muusta kuin selkeiden periaatteiden soveltamisesta²². Toisaalta haastatteluissa tuli esille myös näkemyksiä, joissa ymmärrettiin verotuksen fiskaalisuus ja hyväksyttiin liikenne valtion "korvamerkitsemättömien" verotulojen lähteenä. Tosin yksi vastaaja piti tarpeellisena "korvamerkitä" tieliikenteeltä perittyjä veroja: tiestö voitaisiin hoitaa kuntoon tierahaston perustamisella, jota kartutettaisiin tietyllä prosentilla tieliikenteen verotuloista.

Yleisemminkin haastatellut toivat esille näkemyksiä liikenteen verotuksen ja taloudellisen ohjauksen välisestä epätasapainosta. Yhden näkemyksen mukaan meillä on sellainen järjestelmä, joka ei minimoi liikennettä; ei pystytä ohjaamaan liikennettä, koska ei ole siihen keinoja. Ongelma on siinä, että tieliikenteeltä perittävät erityisverot ja maksut ovat olleet pääosin fiskaalisiin perustein asetettuja, kun taas rautatieliikenteeltä ei ole peritty vastaavia veroja ja maksuja lainkaan. Yleinen

21 Nupponen 1994

22 Kågeson 1993, 42

käsitys, että tieliikenne on vuosittain maksanut tällaisina veroina ja maksuina huomattavasti enemmän kuin on aiheuttanut yhteiskunnalle kustannuksia, tuli esille myös tehdyissä haastatteluissa. Liikenneministeriön selvitys "Liikenteen ulkoiset haitat ja väyläkustannukset huomioon ottava hinnoittelu" vuodelta 1995 kuitenkin kumoaa tämän ja päättyy johtopäätökseen, että tie- ja katuliikenne on ollut selvästi alijäämäistä:

"Esimerkiksi vuonna 1993 tie- ja katuliikenteen yhteiskunnalle aiheuttamat kustannukset, ulkoiset haitat ja väyläkustannukset yhdessä, olivat runsaat 18 mrd markkaa, kun niitä vastaavat verot ja maksut olivat, verosta maksetun arvonlisäveron käsittelystä riippuen, 11–14 mrd markkaa. Alijäämä, 4–7 mrd markkaa, on johtunut siitä, että ympäristö- ja onnettomuuskustannuksia ei ole hinnoiteltu. Rautatieliikenteen yhteiskunnalle aiheuttamat kustannukset, eli käytännössä rautatieliikenteen alijäämä, oli vajaat 2 mrd markkaa samana vuonna."

Selvitys kuitenkin toteaa, että vuosina 1994–1995 toteutetut polttoaineveron ja auton käyttömaksun korotukset ovat muuttamassa tilannetta tie- ja katuliikenteen osalta. "On mahdollista, riippuen liikennemääristä ja toisaalta ulkoisten haittojen arvoista, että liikennemuodon kustannusvastaavuus toteutuu vuonna 1995."²³

Koko suomalaisessa yhteiskunnassa eri sektoreilla 1990-luvulla tapahtuneen säätelypolitiikan purkamisen ja markkinaohjauksen vahvistumisen nähdään kohdentuneen voimalla myös liikennesektorille. Tämä on omiaan supistamaan liikennepolitiikan keinovalikoimaa. Nyt ollaan esimerkiksi pääsemässä irti kuorma-autoliikenteen ja linja-autoliikenteen lupamenettelystä. Kun säätely käytännöllisesti katsoen putoaa keinovalikoimasta pois, jäljelle jäävät lähinnä investoinnit ja hinnoittelu, kun verotuksen käyttö liikennepoliittisiin tarkoituksiin on ongelmallista. Yhden näkemyksen mukaan säätelyn purkaminen voi johtaa jopa siihen, että liikkumisen mahdollisuudet heikkenevät siihen nähden mitä ne ennen olivat, varsinkin joukkoliikenteen puolella. Yleensä ne, jotka viittaisivat liikennepoliittisen sääteljärjestelmän purkamiseen ja liberalisointiin, pitivät kehityssuuntaa hyväksyttävänä. Mutta varoituksen sana on paikallaan:

Samalla kun todetaan, että pitkälle säädöksistä vapautuminen on myönteistä, on nähtävä myöskin ne mahdollisesti syntyvät vaarat, joita syntyy, jos mennään täysin villiin tilanteeseen. Siksi tätä on taidolla hoidettava. Tärkeintä on nähdä, että Suomi on jään ja lumen, roudan ja kesän maa, jossa liikkumiselle on asetettava poikkeuksellisia, erilaisia, muita vaatimuksia kuin lämpimissä maissa, joissa sentään maailman ihmisten suuri enemmistö elää. Meille tulee ennen kaikkea turvallisuus tärkeänä tekijänä ja varmuus, että myöskin ankaran talven keskellä, 30 asteen pakkasessa, rajussa säässä ja kovien lumien keskellä, saadaan tavarat kulkemaan. Se, että ne saadaan liikkumaan turvallisesti ja että myös ihmisten turvallisuus voidaan varmistaa, se edellyttää, että tiettyssä määrin subventiopolitiikkaa edelleen jatketaan. Se tulee tapahtumaan nimenomaan perusliikennemuotoihin pitkällä etäisyyksillä.

4 LIIKENNEPOLIITTINEN OHJAUS

4.1 Missä politiikka on?

Liikennepoliittisen ohjauksen ylimmän tason muotoina Suomessa voidaan pitää eduskunnan säätämiä lakeja, vuotuista valtion talousarviota sekä muita sen hyväksymiä kannanottoja. Tätä alemmalle hierarkiatasolle sijoittuvia ohjausinstrumentteja ovat hallitusohjelmat, hallituksen tiedonannot ja selonteot, valtioneuvoston päätökset ja ministeriöiden päätökset. Kolmannelle hierarkiatasolle sijoittuvat parlamentaaristen komiteoiden ja muiden sivuelinten kannanotot. Viimeisin liikennepoliittinen selonteko on vuodelta 1988 ja tuorein puolueiden edustajista kokoonpannun parlamentaarisen liikennekomitean mietintö vuodelta 1991. Huolimatta näiden formaalisten ohjausmekanismien olemassaolosta liikennepoliittisessa keskustelussa usein esitetyllä väittämällä, että Suomessa ei ole lainkaan liikennepoliitikkaa, viitataan yleensä juuri liikennepoliitikan poliittisen ohjauksen heikkouteen. Tämä näkemys on luettavissa esimerkiksi toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietinnöstä, vaikka sitä ei eksplisiittisesti todetakaan.¹ Niinikään kansainväliset vertailututkimukset tukevat väittämää. Murron mukaan suurin ero Suomen ja Ruotsin tienpidon pitkän aikavälin suunnitteluprosesseissa koskee juuri poliittista ohjausta. Päinvastoin kuin Ruotsissa Suomessa hallitus ja eduskunta eivät kommentoi ilmailulaitoksen, merenkulkulaitoksen, tielaitoksen ja valtionrautateiden laatimia pitkän aikavälin suunnitelmia, vaan poliittisesta ohjauksesta vastaa liikenne-ministeriö.²

Lähes poikkeuksetta myös käsillä olevaa tutkimusta varten haastatellut Suomen liikennesektorilla toimivat henkilöt yhtyivät väittämään liikennepoliitikan heikosta poliittisesta ohjauksesta.

Jos eduskunnan lausumia lukee viimeisen viiden vuoden ajalta, täytyy olla aika jonglööri, jos kuvittelee löytävänsä sieltä jonkun juonen.

Valtakunnassa ei ole yhteisesti sovittua liikennepoliitikkaa, että mihin loppujen lopuksi halutaan yhteiskuntaa tulevaisuudessa kehittää.

Näyttää ilmeiseltä, että tämä ohjauksen heikkous on monen samaan suuntaan vaikuttavan tekijän yhteisvaikutuksen tulosta. Ensinnäkin poliittisten päätöksentekijöiden suhtautuminen liikennepoliitikkaan on ambivalenttista; yhtäältä poliitikot ovat hyvinkin kiinnostuneita liikennekysymyksistä, mutta toisaalta liikennepoliitikka kiinnostaa hyvin harvoja poliitikkoja. Toisin sanoen poliitikkoja kiinnostaa liikennepoliitikan hanketaso eikä niinkään strategiataso. Tosin hanketason ja strategiatason välinen ero ei ole aina selvä, koska varsinkin suurilla hankkeilla voi olla myös

1 KM 1991: 3

2 Murto 1995

strategista merkitystä, jolloin ne voivat muuttaa kauaskantoisella tavalla täysin aiempia olosuhteita (esim. Helsingin ja Tampereen väliset liikennehankkeet).

Liikennekysymykset eivät Suomessa ole suuri yhteiskunnallinen ongelma, liikenne toimii ja ihmiset pääsevät suhteellisen hyvin liikkumaan paikasta toiseen. Tämä näkyy myös haastatteluissa siten, että liikennepoliitikan alueella ei nähdä olevan suuria ongelmia.

Kun se on hyvässä kunnossa, niin se tuntuu vähän unohtuvan, että sekin on osa yhteiskuntaa, osa tuotantokoneistoa.

Tässä tilanteessa liikennekysymykset eivät nouse valtakunnallisen tason vaaliteemoiksi. Valtakunnallisen tason vaalikamppailua ajatellen liikennekysymykset lienevät myös liian abstraktisia esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksiin verrattuna. Liikennepoliitikkaa näyttäisi jossakin määrin leimaavan myös epäpoliittisuus: rintamalinjojen ei nähdä kulkevan puolueiden välillä vaan niiden sisällä. Jopa puolueiden ohjelmallisten tavoitteiden nähdään olevan hyvin yhteneväiset liikennekysymyksissä. Liikenneministerin persoonalla ja hänen intresseillään ja tavoitteillaan katsotaan olevan suuremman vaikutuksen liikennepoliittikkaan kuin hänen puoluekannallaan. Toki tietyt näkökulmien peruserot puolueiden välillä ovat havaittavissa: kun vihreät korostavat ympäristönäkökulmaa, keskusta painottaa aluepolitiikkaa, sosiaalidemokraatit ja kokoomus taajamien näkökulmaa.

Liikennekysymykset eivät ole poliitikkojen arvoasteikon yläpäässä. Tämä näkyy siinä, että eduskunnan liikennevaliokuntaan ja valtiovarainvaliokunnan liikennejaostoon kovinkaan moni kansanedustaja ei pääse, vaan joutuu.

Nyt on niin, että liikennevaliokuntaan joutuvat sellaiset ihmiset, jotka eivät pääse haluamiinsa valiokuntiin.

Tosin on todennäköistä, että liikennevaliokunnan ja -jaoston poliittinen vetovoima on viime vuosina lisääntynyt viestintäkysymysten, jotka kuuluvat myös näille valiokunnille, yhteiskunnallisen painoarvon korostumisen myötä.

Mutta toisaalta taas kansanedustajat ovat hyvin kiinnostuneita yksittäisistä liikennehankkeista, varsinkin heidän omiin vaalipiireihinsä sijoittuvista.

Merkittävin liikennepoliittinen keskustelu, jota eduskunnassa on käyty itsenäisyyden aikana tai ainakin moniin vuosikymmeniin, oli keskustelu siitä, onko VR:n Hanalan seisake lakkautettava vai ei.

Joku Raippaluodon silta, joka ei välttämättä ole tiepolitiikan kannalta mikään painopisteasia, ainakaan ei pitäisi olla. Joku Kärkisten siltakaan ei todennä-

köisesti olisi niitä asioita, mitä olisi yhteiskuntatalouden kannalta mielekkäintä hoitaa. Pala palalta on tehty jotakin ilman, että on ollut sellaista kokonaisnäkemystä ja kokonaissuuntausta.

...kyllä he puuttuvat helpolla johonkin tekniseen pikkuiseen yksityiskohtaan. Niistä pystytään keskustelemaan ja vääntämään kättä, mikä se rakaisu on. Pitkän tähtäimen suunnitelmia ei ole käsittäakseni käsitelty siellä. Se on ministeriön tasolla aika heikkoa ollut, mutta se on parantunut siellä.

Aivan häikäilemättömästi vedetty toinen Keski-Suomeen, toinen Vaasaan; vanhaa mallia noudattaen. Eli valtioneuvosto-eduskunta -yhdistelmä pohjaa kyllä tiukasti isommat projektit.

Motiivina on luonnollisesti oman vaalipiirin kehityksen edistäminen, omien äänestäjien etujen tai niiksi tulkittujen ajaminen ja lopulta eduskuntaan valituksi tulemisen tai uudelleenvalinnan varmistaminen. Liikennepolitiikan lohkoista tiepolitiikka on ollut helpoiten valjastettavissa palvelemaan työllisyys- ja aluepoliittisia päämääriä jo sen vuoksi, että tiemäärärahat ovat pelkästään budjettiperusteisina helpoiten muutettavissa ja tieinftrasruktuurin rakentamisajat ovat lyhimät. Tässä mielessä valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto on liikennevaliokuntaa tarkempi ja palkitsevampi, koska ensiksi mainittu käsittelee lähinnä liikenteen lainsäädännöllisiä kysymyksiä ja viimeksi mainittu budjettiin liittyvät määrärahakysymykset aina hanke-tasoa myöten.

Liikennevaliokunnassa pystytetään liikennemerkkejä ja valtiovarainvaliokunnan liikennejaostossa jaetaan rahat.

Valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto on tärkein, missä porukka haluaa olla, koska siellä pystytään sopimaan kunkin alueelle keskenään, että jokainen jaoston jäsen saa alueelleen pätjän tai jotain muuta liikenteeseen liittyvää... Liikennejaosto on se ykkönen, koska se puhuu rahasta. Liikenteen budjetti menee sen käsien kautta. Se on ykköspaikka liikenteen kannalta.

Olen ollut tilaisuudessa, jossa liikennevaliokunnan jäsenille on valtiovarainvaliokunnan jäsen sanonut, että saattehan te suunnitella, mutta meillä on rahat. Se ei ole kovin motivoivaa.

Sytä liikennepoliittisen ohjauksen heikkouteen näyttäisi olevan sekä ohjaavassa että ohjattavassa osapuolella. Yhtäältä eduskunta ja hallitus ei ota kantaa liikennepolitiikan strategisen tason linjavalintoihin eivätkä ne puolestaan edellytä linjausten valmistelua liikenneministeriöltä tai eri liikennemuotoja edustavilta laitoksilta.

Liikenneministeriö oikeastaan tekee sen mikä vaaditaan. Ei ministeriltä tai ministeriöltä ilmeisesti vaadita enempää hallituksen eikä eduskunnan puolesta.

Meille se olisi helpompi, jos ministeriö sanoisi suoraan meille mitä tehdä. Mutta nyt se on niinpäin, että se on paljolti jätetty meidän harteille.

Tavoiteltavana pidetään Ruotsin mallia, jossa esimerkiksi tienpidon tavoitteiden asettamisen yhteydessä on käyty hallituksessa ja valtiopäivillä keskustelua painotusvaihtoehtoista. Suomessa tienpidon painotuksista on keskusteltu lähinnä tielaitoksen sisällä.³ Tämän tyyppisen vaihtoehtotarkastelun avausta meillä edustaa liikenneministeriön työryhmän – tosin virkamiehistä ja liikennelaitosten edustajista koostuvan – mietintö Suomen liikenneinfrastrukturi 2010, jossa liikenneinfrastruktuurin kehittämistä on tarkasteltu neljän eri rahoitusvaihtoehdon pohjalta. Tosin Ruotsinkaan malli ei näytä olevan vielä ideaalinen, koska tarjottuja perusvaihtoehtoja on arvosteltu siitä, että ne ovat olleet tosiasiallisesti hyvin lähellä toisiaan.⁴

Nämä kannanotot ovat olleet hirveän yleisiä, ettei niistä ole ohjaamaan. Pitäisi tarjota konkreettisia vaihtoehtoja... ei poliittinen päätöksentekijä voi ottaa kantaa tai esittää tavoitteita ellei pohjalla ole vaihtoehtotarkastelua. YVA lähtee näkökulmien esille tuomisella ja tarkastelutapojen eriyttämisellä, ongelmakuvien monipuolistamisella tarjotaan vaihtoehtoja.

Ei ole totuttu keskustelemaan ratkaisuista niin kansanvaltaisesti. Poliitikot eivät ole tottuneet keskustelemaan, vaatimuksia ei ole tullut riittävästi poliittiselta puolelta näihin keskusteluihin. Suuret laitokset, jotka tekevät ratkaisuja yhdessä liikenneministeriön kanssa, ovat saaneet hyvin pitkälle valmistella ne virkatietä.

Eri liikennemuotoja edustavilta laitoksilta edellytetäänkin aloitteellisuutta, niiden tulee itse herätellä ja vaatia politikoilta visiokeskustelua ja arvokeskustelua sen suhteen, mikä on liikennemuotojen välinen rooli eikä vain odottamaan poliittisen tason kannanottoa. Erityisesti liikenneministeriön tehtäväksi nähdään suunnitelmien ja kannanottojen valmistelu, joille pyydetään hallituksen tai eduskunnan hyväksyntä. Tämän nähdään antavan uskottavuutta laitoksille itselleenkin, kun saataisiin poliittinen päätös siitä, mihin suuntaan laitoksia ollaan kehittämässä. Poliittisella tasolla käytävän strategia- ja visiokeskustelun puuttumisen ei nähdä olevan leimallista vain liikennepolitiikalle vaan yleisemminkin koko suomalaiselle poliittiselle kulttuurille. Esimerkiksi jo Ruotsissa poliitikkojen katsotaan pystyvän hahmottamaan tulevaisuuden visioista, siitä miten ruotsalaista yhteiskuntaa halutaan kehittää ja mitä se merkitsee liikennepolitiikalle. Toisaalta skeptisempiä näkemyksiä tuli esille:

Ei kannata liioitella poliittisen, strategisen suuntaamisen merkitystä. Sillä ei ole tilaa tällä alalla eikä ole mahdollisuuksia.

3 Murto 1995, 29

4 Murto 1995, 29

Tämän pitäisi olla prosessoitu niin, että jokaisella hierarkiatasolla olisi sellainen aineisto, joka sille kuuluu. Eduskunnalla pitäisi olla tällainen strategia, visionomainen linja ja eduskuntaan ei pitäisi viedä lainkaan yksittäisiä tiehankkeita nimeltä mainiten. Valtioneuvostolla pitäisi olla tietyt toimintalinjat, jotka liittyvät juuri näihin poliittikkoihin, palvelutaso, tasapuolisuus jne. Varsinainen hankevalinta pitäisi tapahtua tiettyjen kriteerien pohjalta. En tarkoita sitä sillä, että virkamiehet päättäisivät, mikä tie tehdään, vaan olisi sellainen kriteeristö, jonka perusteella virkamiehet voisivat laskea sen mitä tehdään.

Ongelma on se, että eduskunta ja hallitus eivät saa tarpeellista tietoa, jonka pohjalta voisivat ottaa kantaa... mielestäni eduskunnalle ei anneta mahdollisuutta vaikuttaa näihin asioihin. Asiat menevät valmiiksi pureskeltuina eduskuntaan ja ovat möykkynä, jota on hyvin vaikea lähteä kyseenalaistamaan, jos epäilee taustalla olevia arvoja.

Osasyyn poliittisten päättäjien mielenkiinnon puutteesta liikenteen pitkän aikavälin strategista keskustelua kohtaan useammatkin haastatellut – jotka eivät olle puolueiden edustajia – vierittävät joukkotiedotusvälineiden taholle. Liikenneasiat kuuluvat useimmissa medioissa moottoritoimittajille, joita liikennepolitiikka ja esimerkiksi ympäristökysymykset eivät kiinnosta, koska näistä asioista keskusteltaessa ei puhuta oikeista asioista, itse liikenteestä.

Ja kun julkinen keskustelu ei ole kiinnostunut, niin eivät myöskään poliitikot.

Toisaalta yhden näkemyksen mukaan poliitikkojen tavoin sekä mediat että suuri yleisö ymmärtävät liikennepolitiikan juuri hanketason päätöksenteoksi, jolloin tämä käsitys heijastuu poliittiseen keskusteluun. Toisena vaihtoehtona suhteen suunnalle nähdään se, että median ja yleisön hankekeskeinen näkökulma on heijastusta juuri poliittisten päättäjien keskustelusta.

Meillä oli toinen parlamentaarinen liikennekomitea joitakin vuosia sitten...voin sanoa, että pitkästä ajasta meillä tehtiin hyvää työtä. Julkinen sana vain tuntuu olevan kiinnostunut siitä, mikä on kiihdytyskaistojen merkitys, pitääkö niitä olla lisää ja pitäisikö merikortit olla digitaalisessa muodossa. Minusta nämä eivät ole liikennepolitiikkaa vaan puhtaasti teknisiä asioita, jotka voitaisiin virkamiespäätöksellä hoitaa.

Media nostaa liikennepolitiikkaan liittyvät, myös hanketason kysymykset, liian myöhäisessä vaiheessa keskusteluareenalle, minkä voidaan tulkita johtuvan median omasta logiikasta, mutta yhtä hyvin esimerkiksi liikennepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien teknisestä ja kompleksisesta luonteesta:

Asiat ja hankkeet tuntuvat kiinnostavan lehdistöä vasta siinä vaiheessa kun tavallaan mitään ei ole tehtävissä. Silloin nostetaan kysymyksenasettelua ja debattia, kauhistellaan ja provosoidaan. Silloin kun asioihin voitaisiin vaikuttaa, lehdistö ei ole kiinnostunut.

4.2 Liikennepolitiikan budjetointiprosessi

Edellä esille tulleet käsitykset yksittäisten hankkeiden liiallisesta korostumisesta liikenne- ja tiepolitiikan päätöksenteossa ovat merkillepantavia erityisesti sitä taustaa vasten, että jo vuoden 1991 valtion talousarviossa (aik. valtion tulo- ja meno-arvio) oleellisesti vähennettiin tienpitoresurssien hankekohtaista osoittamista. Tähän saakka toteutettavat liikennehankkeet päätettiin korkealla poliittisella tasolla ja liikenneministeriön hallinnonalan tulo- ja menoarviossa määriteltiin hyvin yksityiskohtaisella tasolla valtion virastoina toimineiden eri liikennemuotoja edustavien laitosten määrärahat. Erään arvion mukaan 15 % hankkeista oli sellaisia, joiden prioriteetti tuli poliittisen harkinnan kautta. Ainoastaan tieverkon kehittämISRahat osoitetaan vuodesta 1991 lähtien valtion talousarviossa hankkeille. Perustienpidon suuntaa ohjataan liikenneministeriön asettamalla, eduskunnan myöntämiin määrärahoihin suhteutetuilla tiestön ja liikenteen tilaa kuvaavilla tulostavoitteilla.⁵

Hankekohtaisesti esitettäviä kehittämismäärärahoja ei talousarviossa enää jaeta tiepiireittäisiksi alamomenteiksi ja perustienpidon määrärahojen aluejako esitetään budjetissa käyttösuunnitelmana. Tämä tielaitoksen budjetointiuudistus liittyy valtion talousarvion ja valtionhallinnon yleisten ohjausperiaatteiden uudistamiseen, ns. tulosbudjetointiin. Menettelyn keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että perustienpidon hanke- ja toimenpidevalinnat tekee tielaitos. Liikenneministeriö seuraa tielaitoksen toimenpiteiden osuvuutta ja toiminnan tehokkuutta asettamiensa tulostavoitteiden toteutumisen kautta. Toinen parlamentaarinen liikennekomitea katsoi mietinnössään 1991 tielaitoksen budjettiuudistuksen mahdollistavan osaltaan eduskunnan ja valtioneuvoston ohjauksen suuntaamisen oleellisiin ja suuriin kokonaisuuksiin ja jättää keinovalinnat tielaitokselle.⁶

Toinen parlamentaarinen liikennekomitea viittasi myös budjetointiprosessin uudistamissuunnitelmiin, ja totesi vuodesta 1992 alkaen hallituksen tarkoituksena olevan ottaa talousarvion käsittelyn yhteydessä kantaa myös kolmen seuraavan vuoden määrärahojen yleiseen tasoon. Menettelyn tarkoituksena oli lisätä hallituksen sitoutumista myös yhtä vuotta pidemmän tähtäyksen toimintalinjoihin ja niiden rahoitukseen. Tienpitäjän kannalta tällainen hallituksen taholta tuleva kannanotto auttaa erityisesti investointitoiminnan suunnittelun kehittämistä aikaisempaa pitkäjänteisemmäksi ja taloudellisemmaksi prosessiksi. Komitea katsoikin kannanotossaan, että

5 KM 1991: 3, 283–284

6 KM 1991: 3, 284

"hallitus nykyistä sitovammin ottaa tienpidossa kantaa myös vuotta pidemmän aikavälin tavoitteisiin ja toimintalinjoihin, tärkeimpiin kehittämishankkeisiin ja niiden edellyttämään rahoitustasoon. Komitea katsoo, että myös rahoitukseen liittyvää päätöksentekoa tulisi kehittämishankeiden osalta pyrkiä uudistamaan nykyistä pitkäjänteisemmäksi."⁷

Kokonaan komitean mukaan hanketasoa ei tullut jatkossakaan sulkea budjetointiprosessin ulkopuolelle, sillä suuret kehittämishankkeet tai kokonaan uuden yhteyden rakentaminen edellyttävät aina eduskunnan päätöstä valtion tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä.⁸

Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mainitsema vuoden 1992 budjetointiprosessin uudistus tarkoittaa käyttöön otettua kehysbudjetointimenettelyä. Periaatteena oli, että hallitus hyväksyy ministeriökohtaiset menokehykset, joiden puitteissa kukin ministeriö voi päättää sille myönnettyjen määrärahojen käytöstä. Uudistuksen tavoitteena oli helpottaa valtiontalouden suunnittelua. Uudistus helpotti valtiovarainministeriön tehtävää, kun talousarvion momenttien määrä supistui, eikä sen enää tarvinnut kontrolloida ministeriöiden sisäistä varainkäyttöä, mutta toisaalta se vähensi valtiovarainministeriön mahdollisuutta valvoa ministeriöiden harjoittamaa politiikkaa. Liikenneministeriönkin toimintavapaus alaisensa hallinnon ohjaamisessa lisääntyi.

Toisen parlamentaarisen liikennekomitean edellyttämä pitkäjänteisyyden saavuttaminen siten, että hallitus ottaisi kantaa talousarvion käsittelyn yhteydessä myös kolmen seuraavan vuoden määrärahojen yleiseen tasoon kuitenkin jäi saavuttamatta, kun valtiontalous romahti Ahon hallituksen toimikaudella. Kehysbudjetointi ei ehtinyt vakiintua Holkerin hallituksen kaudella, ja Ahon hallituksen toimikaudella pitkän aikavälin talouspoliittisia linjauksia ei kyetty tekemään, vaan valtion taloutta jouduttiin hoitamaan "kädestä suuhun" -periaatteella. Ilmeisesti myöskään hallitukset eivät olleet erityisen kiinnostuneita menettelyn nopeaan vakiinnuttamiseen.

Kun valtiontalous romahti eikä Ahon hallitus kyennyt tekemään riittävän selkeitä poliittisia linjauksia, budjettivaltaa siirtyi yhä enemmän valtiovarainministeriön budjetiosastolle, joka tarttui tilaisuuteen oman näkemyksensä mukaisesti vastahakoisesti, muiden mielestä turhankin innokkaasti.⁹ Näin ollen kehysbudjetoinnin alkuperäinen tarkoitus lisätä ammattiministeriöiden toimintavapautta ja vähentää valtiovarainministeriön niiden yksityiskohtiin ulottuvaa kontrollointia kääntyi pääläelleen.

Kun valtion menoja oli kyettävä supistamaan nopeasti, liikennesektorilla meno-leikkaukset jouduttiin kohdistamaan valtaosaltaan tiemäärärahoihin, jotka ovat pelkästään budjetiperusteisia eivätkä lakisääteisiä. Mahdolliset vaihtoehtoiset leikkauskohteet, mm. sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta olisivat perusturvaan kuuluvina edellyttäneet myös opposition tukea. Liikenneministeriön hallinnonalalla menojen leikkaukset kohdistettiin kahdesta selvästi suurimmasta menoerästä tierahoihin lähinnä sen vuoksi, että tiepuolella säästöjen aikaansaaminen on helpompaa, koska tieinvestointien toteuttamisajat ovat keskimäärin lyhyemmät kuin

7 KM 1991: 3, 291

8 KM 1991: 3, 331

9 Sipola 1995, 14

rautatieinvestointien. Vaikka teiden ylläpitomäärärahat jossakin määrin markkamääräisesti alenivat, laman myötä hintataso vastaavasti laski, jolloin tosiasiallinen vaikutus jäi pienemmäksi. Merenkululaitoksessa tierahat nähdään liikenneministeriön vararahastona, josta rahaa voidaan siirtää mitä erilaisimpiin kohteisiin, esimerkiksi VR:lle.

Näin ollen kehysmenettely periaatteessa paransi eduskunnan mahdollisuutta liikenneministeriön ja sen alaisen hallinnon poliittiseen ohjaukseen. "Metsä" eli liikennepoliitikka on helpompi nähdä "puilta" eli liikennehankkeilta. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan toteutunut, osittain sen vuoksi, että kehysbudjetointimenettely ei toimi, mutta osittain, koska poliittiset päätöksentekijät ovat pitäneet kiinni hanketason näkökulmasta eikä pitkän aikavälin linjanvetoihin ole ollut valmiutta.

Tienpidon budjetointiprosessissa ei keskustella tiepolitiikasta, kuten tienpidon tarpeesta, vaikutuksista eikä tienpidon osa-alueiden painopisteistä ja tienpidon kehittämisestä, vaan rahoituksen alueellisesta jaosta ja yksittäisistä hankkeista.

Ainekset tiepolitiikan tekemiseen ovat olemassa eli visiot, pitkän aikavälin ohjelmat, vaikutusselvitykset, hankeanalyysit, mutta halua ei ole. Poliittista halua ei ole yhtään keskustella näistä asioista vaikka kuinka tyrkyttäisi.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että liikennepoliitikkaa leimaa tänäkin päivänä lyhytjänteisyys eikä suuria muutoksia ole tässä suhteessa näköpiirissä. Esimerkiksi nykyinen Lipposen hallitukseen ei ole pitänyt mahdollisena ottaa talousarvion käsittelyn yhteydessä kantaa hallinnonalojen kolmen seuraavan vuoden määrärahojen tasoon. Poliittisen ohjauksen lyhytjänteisyys on johtanut myös valtion investointivarojen tempoilevaan käyttöön, joka on epätaloudellista kansantaloudellisessa mielessä. Liikenneinvestointien pitkien valmistumisaikojen rahoituksen tulisi olla ennakoitavissa pitkällä tähtäimellä. Mikäli investointirahoituksen taso vaihtelee voimakkaasti vuosittain – niinkuin on tapahtunut, mikä kyllä ilmentää poliittisen ohjauksen vaikutusta, johtaa se kansantaloudellisiin menetyksiin, koska liikenneinvestointeja ei voida nopeasti keskeyttää rahoituksen supistuessa eikä toisaalta uusia investointikohteita voida nopeasti käynnistää rahoituksen äkillisesti noustessa.

Liikennepoliittinen ohjaus ei kuitenkaan kohdistu samalla tavalla eri liikennemuotoja edustaviin valtion laitoksiin, mihin vaikuttavat laitosten erilaiset hallintomallit. Kun tielaitoksen rahoitus tulee kokonaisuudessaan valtion talousarvion kautta, päinvastaista mallia edustaa ilmailulaitos, joka rahoittaa lentoliikenteen tarvitseman infrastruktuurin pääsääntöisesti käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Poliittinen ohjaus rajoittuu kannanottamiseen siihen, onko lentoasemaverkko laajuudeltaan tarkoituksenmukainen, onko verkostoa tarpeen laajentaa vai onko syytä lakkauttaa jokin lentokenttä. Eduskunta ei ota kantaa yksittäisiin hankkeisiin, vaan asettaa ilmailulaitokselle palvelutavoitteet. Konkreettisin palvelutavoite infrastruktuurin osalta lentoliikenteessä on kannan ottaminen siihen, minkä tasoista liikenneinfrastruktuuria rakennetaan. Ainoastaan lentoasemat edellytetään ylläpidettäväksi reittiliikenteen tarpei-

den mukaisena. Tähän poliittiseen ohjaukseen yhdistyy markkinaohjaus eli käyttäjärahoitteisuus siten, että jos markkinoilta eli liikenteen harjoittajien taholta tulee vaatimuksia infrastruktuurin parantamiseksi tai laajentamiseksi, se voidaan tehdä, mikäli he ovat myös valmiita maksamaan sen kulut.

Liikenneministeriön työryhmämietintö "Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010" vuodelta 1995 lähtee juuri poliittis-hallinnollisen ohjauksen ja markkinaohjauksen yhdistämisestä:

"Liikenneväylien optimaalisessa kehittämisessä ja käytössä markkinaohjauksen rooli vahvistuu poliittis-hallinnollisen ohjauksen ohella. Tällöin ohjauskeinona yhä korostuneempaan asemaan nousee liikenteen ja liikenneväylien käytön hinnoittelu, jota sovellettaessa on tavoiteltava yhteiskuntataloudellista tehokkuutta ottaen huomioon myös liikennemuodon haitat ja ulkoiset kustannukset EU:n tavoitteiden mukaisesti sekä niiden arviointimenettelyn haitat. Hinnoittelussa on otettava huomioon myös kansallisen kilpailukykyyn asettamat vaatimukset."¹⁰

Pohdinnanarvoiseksi nouseekin kysymys, mitä vaikutuksia on eri liikennemuotoja edustavien laitosten hallintomalleja uudistettaessa sillä, että markkinaohjaus yhdistetään heikkoon poliittiseen ohjaukseen. Tähän kysymykseen palataan tuonnempana.

Infrastruktuuri 2010 -mietintöön sisältyy myös liikennepolitiikan poliittisen ohjauksen vahvistamista edellyttäviä kannanottoja, jotka tulivat esille myös tehdyissä haastatteluissa, vaikka työryhmän kannanottoa ei haastateltaville mainittukaan. Haastattelujen voidaan katsoa selvästi tukevan seuraavia työryhmän kannanottoja:

"Liikenneinfrastruktuurin osalta on perusteltua lisätä *pitkäjänteistä* (kurs. IR) käsittelyä päätöksenteossa ja toteutuksessa. Kehittämishankkeiden osalta tulisi päätöksenteossa siirtyä 4 vuotta käsittävään jaksoon ja nykyistä suurempaan vakauteen hankkeiden toteutuksessa, jotta suunnittelun ja toteutuksen resurssit voidaan mitoittaa oikein."¹¹

Itse asiassa työryhmä elvyttää tällä esityksellään toisen parlamentaarisen liikennekomitean vuonna 1991 tekemiä esityksiä.

Työryhmä jatkaa:

"Suomessa olisi harkittava eduskunnan osuuden lisäämistä keskeisessä liikenneinfrastruktuurin strategiaa koskevassa päätöksenteossa. Tämän vuoksi selvitetään mahdollisuudet viedä Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 -suunnitelma eduskunnan keskusteltavaksi. Suunnitelma tulisi tarkistaa neljän vuoden välein, suunnittelun menetelmiä tulisi kehittää ja vuosittain suunnitelmasta tulisi laatia seurantaraportti."¹²

10 Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 91

11 Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 91–92

12 Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 92

Toinen parlamentaarinen liikennekomitea katsoi jo vuonna 1991, että liikennepolitiikkaa tulisikin jatkuvammin tarkistella komitean toimeksiannon luonteisesti 15–20 vuoden välein tapahtuvan tarkastelun sijasta.¹³ Työryhmän viimeksi mainitun kannanoton, vieläpä sen eri aspektien kanssa samanlaisia esityksiä tuli esille haastatteluissa. Hallituksen eduskunnalle antamia liikennepoliittisia selontekoja pidettiin myös hyvänä poliittisen ohjauksen muotona, koska päinvastoin kuin valtion talousarvioon niihin voidaan sisällyttää vaihtoehtoisten kehittämisstrategioiden tarkastelua.

4.3 Keskushallinnon ja aluehallinnon välinen suhde

Kun valtakunnantason liikennepolitiikan keskeisimpiä ongelmia ovat pitkäjänteisyyden ja kokonaisnäkemyksen puute, alueatasolla liikenteen poliittinen ohjaus näyttäytyy vähän eri valossa. Alueatasolla liikennepolitiikan poliittinen ohjaus näyttää toimivan valtakunnan tasoa kokonaisvaltaisemmin. Muutosta alueellisella tasolla merkitsi jo maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistäminen maakuntien liitoiksi, mutta erityisesti aluekehitysvastuun siirtyminen maakuntien liitoille on lisännyt alueellisten viranomaisten ja muiden liikennekysymyksiin kytkeytyvien organisaatioiden välistä yhteistyötä. Maakunnallisella tasolla myös näyttää olevan pyrkimystä liikennepolitiikan koordinoituun kehittämiseen siten, että palvelisi koko maakunnan kehittämistä sen omista lähtökohdista käsin. Lähtökohtana maakunnallisella tasolla tällöin ovat luonnollisesti valtakunnalliset visiot tai niiden puute. Nykyinen hallintomalli edellyttää maakuntien liitoilta kokonaisuutta hahmottavaa ajattelutapaa, ei pelkästään kaavoituksen näkökulmasta tapahtuvaa.

Tiepiirien asema on olennaisesti itsenäistynyt ja vahvistunut tielaitoksen organisaatio-uudistuksen ja tulosohjauksen myötä. Liikenneministeriö ohjaa tielaitosta tulostavoitteilla samoin kuin tielaitos edelleen tiepiirejä. Tulosohjauksen puitteissa tielaitos ei määrittele tiepiireissä toteutettavia hankkeita, vaan jakaa piireille määrärahat, joiden puitteissa asetetut tavoitteet tulee saavuttaa.

Maakuntien liitot hahmottavat maakuntansa kehittämistä laatimalla maakuntastrategioita, joiden pohjalta edelleen rakennetaan aluekehittämisohjelma. Tiepiirien kanssa maakuntien liitot ovat laatineet tieverkon kehittämisohjelmia, joiden kautta maakunnat ovat voineet esittää toiveensa tieverkon kehittämisestä omista strategisista lähtökohdista käsin. Pitemmän tähtäimen suunnittelua varten tiepiirit ja maakuntien liitot ovat laatineet vielä tieverkon kymmenvuotisohjelmia. Tiepiirin linjanvedot näkyvät puolestaan sen omassa viisivuotisohjelmassa, jonka taustalta löytyy tielaitoksen kymmenvuotisohjelma sekä liikenneministeriön infrastruktuurin kymmenvuotisohjelma. Tiepiirit ovat siten liikenneministeriöstä ja tielaitoksesta tulevan valtakunnallisen sektoriohjauksen, maakuntien liitoista tulevan alueellisen "yleisohjauksen" sekä vielä muista alueellisista viranomaisista ja organisaatioista tulevan informaalisen ohjauksen leikkauspisteessä. Ilmeisesti näiden ohjausimpulssien

¹³ KM 1991: 3, 41

yhteensovittaminen tiepiirin tasolla ei tuota kovin suuria ongelmia, joskin tämä suhteellisen uusi hallintomalli on vielä hakemassa muotoaan. Asetelman tekee herkäksi näkökulmien erilaisuus maakunnallisen liiton edustaessa kokonaisvastuuta alueensa kehittämisestä ja tiepiirin tienpidon substanssiasiantuntemusta ja tästä johtuvat vallankäyttöön liittyvät aspektit. Näyttää myös siltä, että alueellisen tiepolitiikan hahmottaminen onnistuu ainakin Pirkanmaalla suhteellisen hyvin, koska alueen eri viranomaiset ja elinkeinoelämä ovat vuorovaikutukseen verrattain tyytyväisiä. On mahdollista, että tämä vuorovaikutuksen toimivuus johtuu toimivista henkilösuhteista Pirkanmaalla, missä on ilmeisesti tapahtunut parannusta aiempiin vuosiin verrattuna. Vaikka tiepiiri kuuluu liikenneministeriön sektorihallintoon, oikeutusta hankkeille pyritään hakemaan nimenomaan maakunnista ja kunnista, joiden katsotaan edustavan tienkäyttäjiä.

Alueellinen liikennepolitiikan päätöksentekojärjestelmä ei kuitenkaan ole ongelmaton. Yhden näkemyksen mukaan suurin ongelma on se, että Suomeen ei ole syntynyt kansanvaltaista maakuntahallintoa, vaan se on kuntien hallinnon yhdistelmä. Tämä johtaa siihen, että alueiden eri liikennemuotoja edustavilla piirihallintoviranomaisilla ei ole selkeää vastavoimaa. Joka tapauksessa yhteistyötä vaikeuttaa hallinnollinen hajanaisuus. Tiepiirejä on 9, kun taas maakuntien liittoja on peräti 23. Esimerkiksi Hämeen tiepiiri toimii neljän maakunnan alueella. Muilla liikennemuodoilla on vielä omat alueorganisaationsa. Tiepiirit on lainsäädännöllä kytketty lääneihin, vaikka tiepiirien ja läänien välinen yhteistyö on varsin vähäistä, varsinkin sen jälkeen, kun ympäristönsuojelutehtävät siirrettiin lääninhallituksista 1995 perustettuihin alueellisiin ympäristökeskuksiin, joilla on puolestaan omat muista poikkevat toimialueet. Huomattavasti tiiviimpää tiepiirien yhteistyö on maakuntien liitojen kanssa.

Kun tiepiirit ovat tulosoikeuksien myötä saaneet verrattain itsenäisen aseman tielaitokseen nähden, tästä on seurannut se, että

Suomi on saanut tiepolitiikassa liittovaltiorakenteen.

Eri puolille maata rakennetaan erilaisia teitä. Vaikka tiepiirejä ohjataan tiestön laadullisilla tavoitteilla ja suunnittelustandardeilla, on käytännössä verraten vaikea pitää linjakkaana valtakunnallista tiepolitiikkaa, etenkin tiestön yhtenäistä palvelutasoa ja rakenteellista kuntoa. Tiepiirit ovat pitkälle trimmatut kuuntelemaan asiakkaiden eli tienkäyttäjien ääntä.

Oma ongelmansa voi aiheutua siitä, että itsenäisiin tiepiireihin perustuva tielaitoksen hallintomalli ei toteudu yhtenäisenä, vaan sitä pirstovat suuret valtion talousarviossa nimetyt valtakunnalliset hankkeet, joiden vaikutukset ulottuvat yli maakuntien ja tiepiirien rajojen. Kysymys ei ole tällöin vain yksittäisistä hankkeista, vaan niillä on huomattavaa strategista ja aluerakenteellista merkitystä. On mahdollista, että tällaisten suurten hankkeiden toteutus ei ole tehokasta ja taloudellisinta, kun vastuu niiden toteuttamisesta jakautuu hyvin laajalle. Myös liikenneministeriön

Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 -mietintö kantaa huolta liikennepolitiikan liiallisesta regionalisoitumisesta:

"Pääliikenneverkot muodostavat valtakunnallisen kokonaisuuden, jonka toimivuus perustuu yhteensovittettavien liikenneverkkojen tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen. Tämän vuoksi niiden kehittämisen koordinoinnin ja kehittämisestä päättämisen tulee kuulua keskushallinnon ja viime kädessä eduskunnan tehtäviin eikä sitä tule delegoida aluehallinnolle."¹⁴

4.4 Liikennemuotojen priorisointi

Liikennepolitiikan poliittisen ohjauksen yksi muoto on kannan ottaminen siihen, missä suhteessa eri liikennemuotoja kehitetään eli priorisoidaan. Parin viime vuosikymmenen aikana liikennepolitiikkaa koskeva tavoitteenasettelu on korostanut erityisesti joukkoliikenteen ja raideliikenteen kehittämistä. Nämä painopisteet näkyvät esimerkiksi toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietinnössä vuodelta 1991. Komitean mukaan

"kansainvälisessä liikennepolitiikassa on siirrettävä painopistettä rautatieliikenteeseen sekä yhdistettyihin kuljetuksiin, koska maantieliikenteen ruuhkautumis-, ympäristö- ja turvallisuushaitat tekevät rautateistä ja yhdistetyistä kuljetuksista liikenne- ja yhteiskuntapoliittisesti varteenotettavan vaihtoehdon"... Väestön tasa-arvoisten liikkumisoikeuksien, ympäristönsuojelun, liikenneturvallisuuden, viihtyvyystekijöiden ja liikennejärjestelmien toimivuuden kannalta on perusteltua panostaa joukkoliikenteeseen liikennepolitiikassa."¹⁵

Uutta priorisointia Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 -mietinnössä edustaa lähinnä painotus Etelä-Suomen pääväylien kehittämiseen, kun molemmat parlamentaariset liikennekomiteat painottivat enemmän harvaanasuttujen seutujen liikenneverkkojen kehittämistä aluepoliittisten ja tasa-arvonäkökohtien perusteella. Työryhmän mietinnön mukaan "nykytason mukainen kehittämisohjelma painottuu vahvasti Etelä-Suomen vilkkaille pääväylille". Tämä painotus tulee esille myös niissä kriteereissä, joiden perusteella työryhmä määritteli vuosien 1996–1999 kehittämisohjelman hankkeet.¹⁶

Tästä huolimatta liikennesektorin edustajat paria poikkeusta lukuunottamatta katsovat, että liikennepolitiikkaa ei ole riittävästi priorisoitu Suomessa poliittisella tasolla. Toisin sanoen poliittiset päättäjät eivät riittävässä määrin ota kantaa siihen, miten eri liikennemuotoja kehitetään. Se kyllä myönnetään, että yleisellä tasolla joukkoliikennettä ja raideliikennettä on priorisoitu, mutta tämäkin on jäänyt enemmän periaatteellisen tason kannanotoksi ilman, että sitä olisi saatu operationalisoitua. Joka tapauksessa tänäkin päivänä suuri osa haastatelluista näkee liikennepolitiikan

¹⁴ Liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 91

¹⁵ KM 1991: 3, 2, 6

¹⁶ Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 79

painopisteiksi joukkoliikenteen ja raideliikenteen, mikä johtuu osittain siitä, että monien haastateltujen intressit kytkeyvät tieliikenteeseen. Näin ollen käsitys priorisoinnin puutteesta voi osittain selittyä sillä, että se kohdistuu "väärään" liikennemuotoon. Yksi haastateltava, joka useimmista poiketen katsoi Suomessa harjoitetun liikennemuotojen priorisointia poliittisella tasolla, näkikin liikenneministeriön politiikan olleen se, että kehitetään eri liikennemuotoja niillä toimialueilla, missä ne parhaiten onnistuvat. Ajatukset pyöräliikenteen siirtämisestä huomattavassa määrin rautateille ovat epärealistisia.

Juuri joukkoliikennettä suositaan määritelmän oloisesti sen kummemmin katso-matta, että onko joukkoliikenne kaikissa tapauksissa paras ja optimaalinen. Joukkoliikennettä suositaan, raideliikennettä suositaan.

Yleisesti priorisoinnin vähäisyys liitetään siihen, että Suomessa ei ole pohdittu liikennemuotojen välistä työnjakoa:

Karrikoituna esimerkkinä voidaan mainita jokin Pohjanlahden kaupunki: siellä pitää olla iso satama, sinne pitää mennä raiteet, siellä pitää olla lentokenttä ja sinne pitää mieluummin mennä moottoritie... ei mietitä sitä, mikä on se joustavin ja paras verkko kuljettaa tavaraa.

Pitäisi katsoa kokonaisuutta, miten ne täydentävät toisiaan... Suomi on niin pieni maa, että resurssit pitäisi käyttää kokonaisuuden kannalta järkevästi.

Pitäisi olla yhteiskuntapoliittinen päätös siitä, missä painopisteen tulee olla. Me kaipaaisimme sitä keskustelua enemmän.

Kehittämisen varaa voisi olla syventävässä keskustelussa siitä, mitkä ovat minkäkin liikennemuodon vahvuudet ja heikkoudet ja mihin pitäisi todella satsata... Jos katsotaan, että joku liikennemuoto on kerta kaikkiaan aikansa elänyt, kun asiaa on selvitetty, niin se pitäisi myöskin todeta eikä kätkeä sitä.

Poliittisen ohjauksen vaje liikennemuotojen priorisoinnissa näyttää korvaantuneen osittain etujärjestöjen suunnalta tulleeella ohjauksella:

Poliittisesti ei ole pohdittu riittävän paljon, vaan etujärjestöt ovat vaikuttaneet aika voimakkaasti poliittisesti visioihin, että mitkä ovat näitä liikennemuotoja, joita pitäisi pitemmällä aikavälillä kehittää. Ja mitkä ovat sopivia nimenomaan Suomeen, koska meillähän voi olla erilaisia painotuksia kuin Keski-Euroopassa. Meillä on yhdyskuntarakenne niin paljon hajautuneempi... Aluenäkökulma voisi antaa sillekin pohdinnalle vähän lisäelementtejä. Meillä on kuitenkin Etelä-Suomi rakenteeltaan hyvin erilainen kuin Pohjois- tai Keski-Suomi. Eri liikennemuotoja eri alueilla tulisi käyttää eri tavalla.

Luulen, että runsauden oloissa sitä ei ole niin kovastikaan pohdittu, eikä siinä ole ollut asiakasnäkökulmaa eikä meidän oloissa ole tullut näitä reunaehtojen asettamisia, sen enempää ympäristön kuin turvallisuuden tai muunkaan tekijän suhteen. Siellä on ollut eri liikennemuotojen edunvalvontatahojen keskinäistä lobbausta ja markkinoita. On pystytty tyydyttämään varsin pitkälle eri intressitahojen vaatimukset. Nyt niukkenevissa oloissa on lähdetty entistä enemmän tuomaan asiakasnäkökulmaa ja myöskin liikennemuotojen yhteensovitusta, mikä mielestäni on yksi liikennepolitiikan tärkeä määritelmä. Että jollakin tasolla mietittäisiin sitä, miten eri liikennemuodot yhteensovitetaan, minkälainen kokonaisuus niistä muodostuu kansallisesti ja kansainvälisesti.

Mutta parempaan suuntaan ollaan menossa. Yleinen käsitys on, että Infrastrukturi 2010 -mietintö merkitsi edistysaskelta ajattelutapojen uusiutumisen kannalta. On kuitenkin syytä korostaa, että kysymys on virkamiestyöryhmän kannanotosta, ei poliittisesta linjanvalinnasta. Työryhmässä olivat mukana mm. eri liikennelaitosten pääjohtajat. Vaikka mietintö sinällään oli yksimielinen, tämä yksimielisyys päättyi jo mietinnön julkistamispäivänä, jolloin VR:n ja tielaitoksen pääjohtajat katsoivat mietinnön suosivan toinen toisensa laitosta.¹⁷

Toisen parlamentaarisen liikennekomitean tavoin tämänkin työryhmän mietinnössä on havaittavissa priorisointi joukkoliikenteen ja raideliikenteen kehittämisen suuntaan. Esimerkiksi perustienpidon osalta "nykytason" mukainen rahoitus on mietinnön mukaan noin 21 %, perusradanpidon osalta keskimäärin 8 % ja vesiväylien ylläpidon osalta noin 5 % pienempi kuin laitosten tekemät rahoitustarve-esitykset. Lentoasemien ja reittien osalta "nykytason" rahoitus on ilmailulaitoksen omien suunnitelmien mukainen. Työryhmä toteaa eksplisiittisesti, että "nykytason mukaisen rahoituksen jatkaminen tarkoittaa radanpidon tavoitteiden priorisoimista tienpidon tavoitteiden kustannuksella. Rahoituksen väheneminen kohdistuu tällöin eniten tienpitoon".¹⁸

Vaikka kyseistä mietintöä pidetään askeleena oikeaan suuntaan eli liikennemuotojen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, prosessin nähdään olevan vielä pahasti kesken. Ongelmana on se, että liikennemuotojen kansantaloudellista kannattavuutta ei kyetä vertaamaan, koska eri liikennemuotoihin ei kyetä soveltamaan yhteismitallisia laskentaperusteita. Kun liikennemuotojen tasapuoliseen vertailuun ei kyetä virkamiestasolla, ei siihen ole edellytyksiä myöskään poliittisella tasolla. Poliittisella tasolla tätä vertailua vaikeuttaa edelleen liikennelaitosten ja etujärjestöjen taholta tuleva lobbaus samoin kuin se, että liikennepolitiikka ei ole pelkästään liikenteen edistämistä, vaan sen kautta pyritään edistämään erilaisia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.

...on tietyt rajalliset resurssit olemassa...sitten kysytään, mikä on kansantaloudelle kannattavin hanke, niin tässä minusta ontuu perusteet, millä tavalla

¹⁷ HS 7.4.1995

¹⁸ Suomen liikenneinfrastrukturi 2010 (1995), 76–78, 84

ne pystytään vertaamaan ja pistämään samalle viivalle laskentaperustein. Niitä lasketaan edelleen eri tavalla eri sektoreilla.

Tiepuoli on hyvä esimerkki siitä, että liikennepolitiikkaa sinällään sotkee työllisyyspolitiikka ja rakentaminen... Sinulla pitää olla suunnitelmat taustalla, että tulee joku hanke, joka voidaan työllisyysrahoilla tehdä. Jollekin alueelle pitää saada työtä. Tämä on minusta taustalla edelleenkin olemassa ja sitten tulee poliittinen paine kentältä eli alueet vaikuttavat erittäin paljon ja alueen kansanedustajat vaikuttavat. Riippuen siitä, miten vahva kansanedustaja sinulla on, silloin pystyt ajamaan hankkeen eteenpäin. Tässä puuttuu viileä, rauhallinen hankekohtainen tarkastelu, jolla pystyttäisiin pistämään hankkeet samalle tasolle.

Se on menossa oikeaan suuntaan, mutta vielä ei voi sanoa, että ehjästi ja tasapainoisesti kunnioitettaisiin eri liikennemuotojen keskinäistä etua ja haittoja samanlaisin mittasuurein. Hallitustasolta se ei ainakaan käy päinsä, virkamiestasolla se käy parhaimmillaan, mutta siellä on aina lobbareita, jotka ajaa oman kuppikuntansa etuja. Ennenkuin kukin hallitus on oppinut, että tuota ryhmää pitää kuunnella tällä korvalla. Siihen menee aikaa.

Nimenomaan jos ajattelee kustannus-hyöty -analyysia, sitä ei kovin paljon tehdä. Tässä Infra-tutkimuksen yhteydessä yrityksiä siihen suuntaan kyllä oli. Se on aika uutta ajattelua, että otettaisiin taloudelliset asiat riittävässä määrin huomioon... se on tavallaan tunnetasolla, ettei välttämättä perustu todellisiin käsityksiin, mitkä ovat mahdollisuudet. Puhutaan vain, että pitää siirtää kuljetuksia rautateille ja käyttää rautateitä. Todellisia mahdollisuuksia ja sitä, miten marginaalinen vaikutus sillä on tiepuolella, sitä ei monikaan tiedosta. Puhutaan kauhean herkästi tunnetasolla, että jos rautatieliikenne on hyvää, niin tieliikenne on pahaa.

Sitten on näiden laitosten esitykset, jotka eivät ole mitenkään yhdenvertaisia, että ne olisi yhtäläisin perustein tehty. Siinä ei ole lainkaan mietitty sitä, mikä olisi yhteiskunnan kannalta tarpeellinen taso.

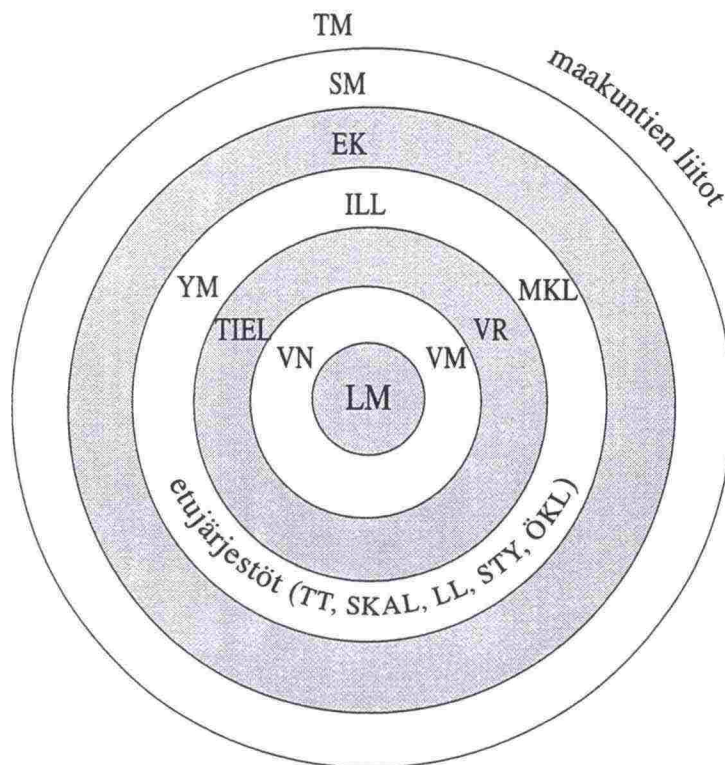
4.5 Liikenne- ja tiepolitiikan valtarakenteet

Seuraavassa hahmotetaan haastattelujen pohjalta liikenne- ja tiepolitiikan valtarakenteita. Kysymys on siitä, mitkä toimijat ja missä määrin ovat 1990-luvulla vaikuttaneet liikennepolitiikan ja tiepolitiikan määräytymiseen Suomessa. Tässä yhteydessä edellä tarkasteltu poliittinen ohjaus suhteutetaan liikenne- ja tiepolitiikkaan kohdistuvaan muuhun ohjaukseen, so. hallinnolliseen, järjestöjen taholta tulevaan kollektiiviseen ja yritysten harjoittamaan markkinaperusteiseen ohjaukseen. Aluksi tarkastellaan liikennepolitiikan määräytymistä, jonka jälkeen analysoidaan niitä mahdollisia eroja, joita tässä suhteessa on yleisen liikennepolitiikan ja tiepolitiikan välillä.

Liikenneministeriöllä on 1990-luvulla ollut selvästi eniten tosiasiallista vaikutusta liikennepolitiikan muotoutumiseen. Liikenneministeriön johtava asema perustuu ensinnäkin jo siihen, että se vastaa liikennepolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta valtion keskushallinnossa, joskin liikenteeseen liittyviä tehtäviä kuuluu myös

eräille muille ministeriöille. Itse asiassa liikenneministeriön vaikutusvalta¹⁹ on ollut kasvusuunnassa 1990-luvulla. Tähän on vaikuttanut ensinnäkin siirtyminen 1990-luvun alussa kehysbudjetointiin, joilloin liikenneministeriö voi kehysten puitteissa kontrolloida – ainakin periaatteessa – aikaisempaa suuremmassa määrin määrärahojen kohdentamista hallinnonalallaan. Ministeriön asemaa on vahvistanut myös sen pyrkimys hahmottaa liikennepolitiikkaa aiempaa kokonaisvaltaisemmin ja pitkäjänteisemmin. Paradoksaalista kyllä, mutta liikenneministeriön hallinnonalalla meneillään oleva muutos kohti markkinaohjausta, jossa liikennemuodot liikelaitosvaiheen kautta yhtiöitetään, saattaa – tai ainakin pitäisi – selkiyttää ja vahvistaa liikenneministeriön tosiasiallista ohjaavaa roolia. Puhtaassa markkinaohjausmallissa laitosten ohjaus tapahtuu pelkästään palvelutavoitteiden asettamisen kautta.

Kuva 1: Toimijoiden vaikutus liikennepolitiikan määräytymiseen 1990-luvulla



Kuvio havainnollistaa haastateltujen käsitystä eri toimijoiden vaikutuksesta Suomen liikennepolitiikan muotoutumiseen 1990-luvulla. Mitä keskempänä kuviossa toimija sijaitsee, sitä enemmän sillä on ollut vaikutusta. Käytetyt lyhenteet: LM =liikenneministeriö, VN =valtioneuvosto, VM =valtiovarainministeriö, TIEL= tielaitos, VR =valtionrautatiet, YM =ympäristöministeriö, ILL =ilmailulaitos, MKL =merenkululaitos, EK =eduskunta, SM =sisäasiainministeriö, TM =työministeriö. Etujärjestöistä suluissa on mainittu eniten vaikuttaneet Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (TT), Suomen Kuorma-autoliitto (SKAL), Liikenneliitto (LL), Suomen tieyhdistys (STY) ja Öljyalan Keskusliitto (ÖKL).

¹⁹ Vaikutusvalta, jonka erityistapaus valta on, voi ilmiönä perustua sekä formaalisissa hierarkioissa oleviin asemiin ja niiden antamaan auktoriteettiin, toimivaltaan että informaalisiiin tekijöihin (esim. yksilöiden taidot, kyvyt, karisma), jotka eivät ole palautettavissa formaalisiin asemiin. Ks. Ruostetsaari 1992, 37–38.

Liikenneministeriön jälkeen kakkoskategoriaan liikennepolitiikan vaikuttajina sijoittuvat hallitus (valtioneuvosto) ja valtiovarainministeriö. Hallituksen aseman perustana on luonnollisesti se, että johtaa esityksillään eduskunnan lainsäädäntötyötä ja antaa eduskunnalle vuotuisen talousarvioesityksen, jossa määritellään mm. liikennemäärärahojen taso. Valtiovarainministeriö puolestaan johtaa talousarvion valmistelutyötä. Myös valtiovarainministeriössä valmistelluilla veroratkaisuilla on ollut merkittävä vaikutus liikennepolitiikkaan, vaikka nämä ratkaisut on tehty etupäässä fiskaalisina kysymyksinä eikä niillä ole eksplisiittisesti pyritty ohjaamaan liikennepolitiikkaa. Periaatteessa kehysbudjetointimenettely on supistanut valtiovarainministeriön budjettivaltaa ammattiministeriöiden hyväksi, mutta valtionaloudellisten vaikeuksien ja selkeiden poliittisten linjausten puuttumisen vuoksi tämän superministeriön valta-asema on vain entisestäänkin lujittunut. Valtiovarainministeriön vaikutusvaltaa on pitänyt yllä valtionalouden lama, jonka vuoksi valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö eivät ole halunneet ottaa kantaa – alkuperäisistä suunnitelmista poiketen – useammaksi vuodeksi eteenpäin ministeriöiden menokehysten tasoon, mitä mm. toinen parlamentaarinen liikennekomitea edellytti pitkäjänteisyyden lisäämiseksi liikennepolitiikan suunnittelussa.

Kolmanneksi vaikutusvaltaisimpaan kategoriaan liikenneministeriön, hallituksen ja valtiovarainministeriön jälkeen kuuluvat tielaitos ja VR, jotka ovat kyenneet vaikuttamaan huomattavassa määrin ei vain omalla lohkollaan, vaan yleisemminkin koko maan liikennepolitiikkaan. Näiden liikennemuotojen johtavan aseman perustana ovat jo niiden liikennesuoritteet. Kotimaan henkilöliikenteen suoritteesta vuonna 1994 tie- ja katuliikenne kattoi 93,7 % ja tavaraliikenteestä 65,1 %. Raideliikenteen osalta vastavat osuudet olivat 4,7 ja 26,2 %, vesiliikenteessä 0,2 ja 8,7 % sekä lentoliikenteessä 1,4 ja 0,01 %.²⁰ Tielaitoksen vaikutus yleiseen liikennepolitiikkaan on ollut jossakin määrin VR:ää suurempi. Tielaitoksen asemaa on vahvistanut siirtyminen tulosohjaukseen, jolloin se voi aiempaa itsenäisemmin päättää hankkeiden toteuttamisesta tulostavoitteiden sisällä. Myös tielaitoksen eräänlainen edelläkävijän asema valtionhallinnossa liikelaitosmuotoon siirtymisessä on voinut vahvistaa sen asiantuntemukseen perustuvaa vaikutusvaltaa.

Neljänteen vaikuttajakategoriaan sijoittuvat kaksi muuta liikennemuotoa edustavaa organisaatiota, ilmailulaitos ja merenkulkulaitos – ja vielä tässä järjestyksessä sekä ympäristöministeriö samoin kuin etujärjestökenttä kokonaisuutena. Liikelaitoksena toimiva ilmailulaitos ja virastomuotoinen merenkulkulaitos käyttävät epäilemättä valtaa omilla hallinnonaloillaan ja yleisemminkin asiantuntijavaltaa valtionhallinnon ja poliittisten päätöksentekijöiden suuntaan, mutta liikennepolitiikan kokonaisuuteen niiden vaikutus on jo liikennesuoriteosuuksienkin vuoksi ollut tielaitosta ja VR:ää pienempi. Ilmailulaitoksen asema on siinä suhteessa vahva, että poliittiselta tasolta sitä ohjataan vain palvelutavoitteiden kautta, kun taas toimintaansa se rahoittaa käyttäjiltä perimillään maksuilla. Merenkulkulaitoksen asemaa liikennemuodon eräänlaisena etujärjestönä vahvistaa merenkulun keskeinen asema ulkomaankaupassa: merikuljetusten osuus vuonna 1994 Suomen ulkomaankaupan tavarankuljetusten kokonaismäärästä oli noin 83 %.²¹

20 Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 22

21 Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 24

Ympäristöministeriön vaikutus liikennepoliittikkaan kanavoituu sekä ympäristönsuojelun normien että kaavoituksen kautta. Ministeriön vaikutusvalta liikennepoliittikkaan on kasvusuunnassa, mihin vaikuttaa yhtäältä yleinen ympäristökysymysten yhteiskunnallisen painoarvon korostuminen ja toisaalta ympäristöhallinnon selkiytyminen. Vuonna 1995 vesi- ja ympäristöhallitus muuttui Suomen ympäristökeskukseksi, josta tuli tutkimus- ja kehitystyöhön keskittyvä yksikkö, kun ympäristöhallintoon kuuluvat tehtävät siirrettiin ympäristöministeriöön. Alueetasolle perustettiin alueelliset ympäristökeskukset, joihin siirrettiin lääninhallituksista kaavoitus- ja asunto-toimistot sekä ympäristönsuojelutoimistot.

Järjestöjen suhteen liikennesektori ei poikkea yhteiskunnan muista lohkoista: etujärjestökenttä on varsin laaja, hajanainenkin. Erityisenä kentän piirteenä voidaan pitää sitä, että edellä mainitut liikennelaitokset ovat omaksuneet liikennemuotonsa edunvalvojan roolin suhteessa hallintoviranomaisiin ja poliittisiin päätöksentekijöihin. Varsinaisista etujärjestöistä selvästi vaikutusvaltaisimman on teollisuutta edustava Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto (TT), jolla on mm. edustus tielaitoksen johtokunnassa. Toisen ryhmän etujärjestöjen blokissa muodostaa Suomen kuorma-autoliitto. Kolmanteen ryhmään kuuluu jo useampia järjestöjä kuten Liikenneliitto, Suomen linja-autoliitto, Suomen tieyhdistys ja ehkä myös Öljyalan keskusliitto. Suomen tieyhdistys on siinä mielessä erityistapausta, että sitä voitaneen pitää tielaitoksen edunvalvontaorganisaationa. Tieyhdistys saa suuren osan varoistaan joka toinen vuosi pidettäviltä Tie- ja liikennepäiviltä, joille osallistuu satoja tielaitoksen työntekijöitä.

Liikenneliitto on tässä järjestöjen vaikuttajaryhmässä ainoa, joka ei edusta liikennepalvelujen tuottajia vaan käyttäjiä. Tosin osa TT:n jäsenyrityksistä on luettavissa myös liikennepalvelujen käyttäjien ryhmään. Liikenneliitto on valtakunnallinen kevyen- ja joukkoliikenteen käyttäjien etujärjestö, joka pyrkii edistämään kaikkia väestöryhmiä tasapuolisesti kohtelevaa liikennepoliitikkaa kestävässä kehityksessä näkökulmasta. Liiton tavoitteena on matkojen lyheneminen, siirtyminen kevyempiin liikennemuotoihin, joukkoliikenteen mahdollisuuksien säilyttäminen ja ylipäänsä liikenteen vähentäminen.²² Vuonna 1993 perustetun liiton merkitys näyttää olevan kasvusuunnassa, ja jo tänä päivänä se hyväksytään vakavasti otettavaksi keskustelukumppaniksi tuottajapainotteisella liikennepoliittikan kentällä.

Autoliitto on myös tunnettu ja aktiivinen lobbauksessa, mutta sen vaikutuksen nähdään jääneen suhteellisen vähäiseksi, varsinkin hallintokoneiston suuntaan. Tähän kategoriaan voidaan lukea myös työmarkkinasektorilta SAK ja sen jäsenjärjestö Suomen rautatieläisten liitto, jotka ovat pyrkineet työllisyysperusteilla edistämään raideliikenteen kehittämistä. Rautatieläisten liiton vaikutusvalta on ilmeisesti kuitenkin supistunut VR:n organisaatiomuutosten myötä kuluvalle vuosikymmenellä. Yleisemminkin liikennesektorin henkilöstöryhmiä edustavien etujärjestöjen liikennepoliittinen vaikutusvalta on supistunut 1990-luvulla aiempiin vuosikymmeniin verrattuna juuri hallintomallimuutosten vuoksi.

Liikennesektorin etujärjestökenttä on verraten laaja, mikä ajaa järjestöjä keskinäiseen yhteistyöhön. Järjestöjen välillä on erilaisia pysyviä ja tilapäisiä liittoutumia,

²² Yhtä kyytiä 1/95, 18

joita syntyy ja purkautuu ajoittain. Välillä järjestöt ovat yhteistyössä yhteisten intressien edistämiseksi tai yhteisen uhkan torjumiseksi, kun taas toisella hetkellä samat järjestöt voivat olla kilpailutilanteessa keskenään, kun on kysymys ristikkäisistä intresseistä. Yksi pysyvä yhteistyöelin on "Auto-sillä kulkee kaikki" -projekti omine organisaatioineen, jossa mukana ovat autojen maahantuoja, Autoalan Keskusliitto, Öljyalan Keskusliitto, Autoliitto ja Matkailun edistämiskeskus. Toinen kumipyöräliikenteen yhteistyöjärjestö on Moottoriliikenteen keskusjärjestö Moliike, johon Öljyalan Keskusliiton ohella kuuluvat mm. Autoliitto, Suomen Kuorma-autoliitto, Suomen linja-autoliitto, Taksiliitto jne. Tämäkään järjestö ei ole kaikissa asioissa yhtenäinen: esimerkiksi yksityisautoilua edustavan Autoliiton ja linja-autoliiton tai taksiliiton intressit voivat hyvinkin olla vastakkaiset joukkoliikennettä koskevissa kysymyksissä. Kuorma-autoliitto, linja-autoliitto ja taksiliitto ovat puolestaan perustaneet yhteistyöelimekseen Ammattiautoliittojen keskuselin ry:n, jonka jäsenjärjestöt vaikuttavat myös Suomen Yrittäjien Keskusliiton (SYKL) kautta. Liikenneministeriön yhteydessä toimii kuorma-autoliikenteen neuvottelukunta. Ammattiautoilijoiden neuvottelukumppani työmarkkinoilla on Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto (AKT), jonka kanssa ammattiautoilijajärjestöjen näkemykset poikkeavat työaikoihin ja palkkaukseen liittyvissä kysymyksissä, mutta mm. teiden kuntoon ja liikenneturvallisuuteen liittyvissä asioissa järjestöt ovat samassa rintamassa.

Sen jälkeen kun Suomi on liittynyt Euroopan unionin jäseneksi, useimpien liikennesektorin järjestöjen edunvalvonta on jakautunut kansalliseen ja kansainväliseen tasoon. Enää ei riitä kansallinen vaikuttaminen, koska monet keskeiset liikenteen normit päätetään EU:ssa, esimerkiksi rekkojen suurimmat sallitut mitat ja painot. Kansainvälinen edunvalvonta EU:n kautta lisääntyy koko ajan. Ellei järjestöllä ole varaa lähettää omaa edustajaa Brysseliin, se liittyy kansainväliseen järjestöön ja/tai nimeään henkilön, joka pitää yhteyksiä yllä kansainväliseen järjestöön ja EU:n koneistoon. Kuorma-autoliitto, linja-autoliitto ja taksiliitto esimerkiksi kuuluvat Kansainväliseen maantiekuljetusliittoon (IERU), jonka pääkonttori sijaitsee Genevessä, mutta sillä on toimisto myös Brysselissä.

Vasta viidenteen liikennepolitiikan vaikuttajakategoriaan sijoittuu eduskunta, jolle liikennepolitiikan päätöksenteossa kuuluu virallisesti ylin päätöksentekovalta sen päättäessä lainsäädännöstä ja määrärahoista. Edellä jo tarkasteltiin liikennepoliittista ohjausta, jonka todettiin jääneen ohueksi, varsinkin strategisella tasolla ja painottuneen hanketasolle. 1990-luvulla eduskunnan tosiasiallista liikennepoliittista vaikutusvaltaa on vähentänyt siirtyminen budjetin rakenteen uudistuksen myötä kehysbudjetointiin ja tulosohjaukseen, jolloin ainoastaan liikennelaitosten suurimmat hankkeet mainitaan valtion talousarviossa. Samaan suuntaan kehitystä on vienyt liikelaitosmuotoon siirtyminen ja yhtiöittäminen. Vaikka periaatteessa nämä poliittisen ohjauksen muutokset olisivat voineet vahvistaa eduskunnan ohjaavaa roolia ja mahdollisuutta keskittyä pitkäjänteiseen liikennepolitiikan linjanvetoon, näyttää siltä, että tämä mahdollisuus on jäänyt realisoitumatta. Eduskuntaa liikennepolitiikassa kiinnostavat edelleen etupäässä yksittäiset hankkeet. Euroopan unionin jäsenyyden seurauksena eduskunnan vaikutusvalta on supistunut myös liikennesektorilla, kun lainsäädäntövaltaa on formaalisestikin siirtynyt EU:n päätöksentekokoneistolle. Käänteisesti jäsenyys on vahvistanut valmistelu- ja toimeenpanokoneis-

ton liikennepoliittista vaikutusvaltaa, mikä on hyödyttänyt etenkin hallitusta, liikenne-ministeriötä, ympäristöministeriötä ja sisäasiainministeriötä.

Aluekehityskysymyksistä vastaava sisäasiainministeriö muodostaakin yksinään kuudenneksi vaikutusvaltaisimman kategorian. Ministeriön vaikutus liikennepolitiikkaan on toistaiseksi ollut suhteellisen vähäinen, joskin se on kasvusuunnassa. Kehitystrendin jatkuminen riippuu osittain siitä, mihin suuntaan aluehallintoa tullaan kehittämään. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla, joskaan ei sen alaisuudessa, toimivat maakuntien liitot. Maakuntien liittojen vaikutus alueensa liikennepolitiikkaan on selvästi vahvistumassa. Maakuntien liitoille kuuluu aluekehitysviranomaisten tehtäviä, ja ne sovittavat yhteen kuntien ja valtion viranomaisten näkemyksiä alueen kehittämisestä. Itse asiassa tänä päivänä maakuntien tasolla liikennepolitiikkaa koordinoidaan muuhun yhteiskuntapolitiikkaan voimakkaammin kuin valtakunnan tasolla, mikä helpottaa valtakunnantasolle suuntautuvaa vaikuttamista. Esimerkiksi Tampereen kauppakamarissa on pysyvä liikennevaliokunta, jossa ovat edustettuina alueen keskeiset liikenteen harjoittajat (Tiepiiri, VR, Finnair, SAS, kuorma-autoliikenne, linja-autoliikenne, taksit). Tämän tyyppinen yhteistyö rakenne kykenee valjastamaan yhteistä asiaa ajamaan myös alueen kansanedustajat, vieläpä sellaisen taktiikan pohjalta, että voimat keskitetään kerrallaan yhden suuren liikennehankkeen ajamiseen. Liikennehankkeet nähdään pitkälti alueellisen kehittämisen välineinä. Tämä ei koske pelkästään investointihankkeita, vaan myös kunnossapitomäärärahoja. Lääninhallitusten vaikutus alueellisiin liikennekysymyksiin on ollut vähäinen. Lähes kokonaan merkityksensä "alueellisessa liikennepolitiikassa" lääninhallitukset ovat menettäneet sen jälkeen, kun kaavoitus- ja ympäristöasiat siirrettiin niiltä vuonna 1995 perustettuihin alueellisiin ympäristökeskuksiin. Nyt lääninhallituksille kuuluu enää eräitä joukkoliikenteeseen ja liikennelupiin liittyviä kysymyksiä.

Muita ministeriöitä, joille kuuluu liikennepolitiikkaan liittyviä tehtäviä, ovat työministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä puolustusministeriö. Näistä ainoastaan työministeriöllä on ollut jonkinasteista vaikutusta liikennepolitiikkaan. Kauppa- ja teollisuusministeriölle ja maa- ja metsätalousministeriölle kuuluvat lähinnä elinkeinoelämän ja maatalouden ja metsätalouden kuljetuskysymykset (mukaanlukien kuljetustuet). Työministeriö on vaikuttanut liikennepolitiikkaan työllisyysmäärärahojen kautta suuntaamalla määrärahoja kehitysalueille. Tällä on ollut kahtalainen vaikutus. Yhtäältä ilman työministeriön panosta monet maan reuna-alueiden liikennejärjestelyt olisivat paljon nykyistä huonommassa kunnossa. Toisaalta työllisyysmäärärahojen turvin on aloitettu sellaisia liikennehankkeita, jotka eivät puhtaasti liikenteellisesti arvioiden olisi olleet kansantaloudellisesti kannattavia ja sijoittuneet työohjelmaan. Vaikka työministeriö ei pyri vaikuttamaan liikennepolitiikan substanssikysymyksiin, sen kannanotoilla on myös substantiaalista vaikutusta erityisesti siihen, missä osassa maata hankkeita aloitetaan. Puolustusministeriötä liikenneyhteydet kiinnostavat luonnollisesti maa-puolustuksen näkökulmasta. Laajassa mielessä hyvinkin monet viranomaiset ja muut tahot vaikuttavat sitä kautta liikennepolitiikkaan, että niiden päätösten seurauksena aiheutuu liikennettä, vaikka nimenomaisena tarkoituksena ei ole liikennepolitiikan muovaaminen.

Yritysten vaikutus liikennepoliitikan määräytymiseen on vaikeammin hahmotettavissa, koska yritys kenttä on liikennekysymysten suhteen heterogeeninen. Useimpia yrityksiä ei voida pitää varsinaisina liikennepoliitikan vaikuttajina muuta kuin siinä mielessä, että niiden toiminta aiheuttaa liikennepalvelusten kysyntää ja liikennöintiä. Useimpien yritysten edunvalvonta liikennekysymyksissä kanavoituu elinkeinoelämän ja teollisuuden järjestöjen kautta. Esimerkiksi Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitossa samoin kuin Metsäteollisuus ry:ssä on omat kuljetusvaliokuntansa, joiden jäseninä on kuljetuspalveluita käyttävien yritysten edustajia. Sitä vastoin suuryritykset, varsinkin paljon kuljetuksia käyttävät, kuten metsäteollisuuden alalla toimivat, hoitavat edunvalvontansa osittain itse pyrkien järjestöjen kautta tapahtuvan vaikuttamisen ohella vaikuttamaan suoraan viranomaisiin ja poliittisiin päätöksentekijöihin. Yrityskohtainen edunvalvonta pikemminkin täydentää järjestöjen kautta tapahtuvaa vaikuttamista kuin korvaa sitä.

Joillakin valtionyhtiöillä on kuitenkin erityisasema liikennepoliittisessa vaikuttamisessa. Ensinnäkin ilmailulaitokseen, joka rahoittaa toimintansa lentokenttien käyttäjiltä perittävillä maksuilla, vaikuttaa luonnollisesti sen kotimainen pääasiakas Finnair samoin kuin sen ulkomaiset kilpailijat. Vastaavan tyyppistä asiakassuhdetta ei muiden liikennemuotojen kohdalla ole ollut, ainakaan ennen heinäkuuta 1995, jolloin valtionrautatiet yhtiöitettiin. Tällöin siirryttiin ilmailulaitoksen ja Finnairin suhdetta muistuttavaan tilanteeseen, jossa Ratahallintokeskus vastaa infrastruktuurista ja sen toistaiseksi ainoa asiakas on VR Oy. Merenkulun puolella tilanne on vähän samansuuntainen, koska merenkululaitos rahoittaa toimintansa 80 %:sesti väylämaksuilla, ja sen asiakaskunta on suhteellisen selkeä ja yksilöitävissä päinvastoin kuin tiepuolella, jolloin tällä ryhmällä on vaikutusvaltaa myös merenkululaitokseen nähden. Muista valtionyhtiöistä Nesteellä on intressiä ja ilmeisesti myös vaikutusta liikennepoliitikkaan energiapolitiikan kautta. Liikenne luonnollisestikin on yksi merkittävimmistä öljytuotteiden kulutusryhmistä. Neste kykenee vaikuttamaan myös Öljyalan Keskusliiton kautta, jonka jäsen se on. On ilmeistä, että viranomaiset suosivat järjestöjen kautta tapahtuvaa vaikuttamista: järjestöt joutuvat jo keskuudessaan aggregoimaan jäsentensä, esimerkiksi yritysten intressejä, jonka viranomaiset joutuisivat muuten itse tekemään. Esimerkiksi pyytäessään lausunnon Öljyalan keskusliitolta liikenneministeriön ei tarvitse hahmottaa öljyalan käsitystä asiasta öljy-yhtiöiden jopa keskenään ristiriitaisten lausuntojen pohjalta.

Mitä tulee tiepolitiikan määräytymiseen, kokonaiskuva ei poikkea kovinkaan paljon yleisestä liikennepoliitikasta. Paljolti tämä johtuu siitä, että tiepolitiikka on jo yksinomaan tieliikenteen liikennesuoritteilla ja määrärahojen valtion talousarvio-osuudella mitattuna johtavassa asemassa liikennepoliitikan sisällä. Tielaitoksella on luonnollisesti primus inter pares -asema tiepolitiikassa. VR:n intressit tiepolitiikan alueella ovat liittyneet lähinnä siihen, että se on tielaitoksen kanssa kilpaillut kiivaimmin valtion talousarvion määrärahoista. Muiden liikennelaitosten rooli on ollut marginaalinen tiepolitiikan alueella.

Selvimmät erot yleiseen liikennepoliitikkaan verrattuna löytyvät lähinnä eduskunnan ja maakuntien osalta. Eduskunnan poliittinen ohjaus on perinteisesti kohdistunut, ei vain hanketasolle vaan erityisesti juuri tiehankkeisiin. Jo eduskunnassa tiepolitiikka on näyttäytynyt pitkälti alueellisena kysymyksenä, mitä kuvaa on epäi-

lemättä vahvistanut aluekehitysvastuun siirtäminen maakuntien liitoille ja tiepiirien autonomian vahvistuminen tielaitoksen organisaatiomuutoksen myötä.

Eduskunnassa tiepolitiikka ei ole valtakunnallista. Valtakunnan tason tiepolitiikkaa ei ole olemassakaan.

Kun monet liikennepolitiikkaan vaikuttamaan pyrkivät etujärjestöt tarkastelevat liikennettä valtakunnallisena kysymyksenä, tiepolitiikassa myös järjestökenttää leimaa hieman toisen tyyppinen asetelma, koska siellä heijastuvat alueelliset näkökulmat. Tielaitoksen piiriorganisaatio on muihin liikennemuotoihin verrattuna alueellisesti selvästi kattavin. Kun tiepolitiikka on regionalisoitu sitä kautta, että tiepiirit ovat tulosohjauksen ja budjetin rakenteen muutoksen myötä entistä itsenäisempiä, ne toimivat tavallaan alueensa etujärjestöinä, jopa suhteessa tielaitokseen. Yhdessä alueensa maakuntien liittojen, kuntien, kauppakamarien, maantieliikenteen harjoittajien, kansanedustajien ja muiden alueen edustajien kanssa tiepiirit pyrkivät lobbaamaan liikenneministeriön, valtioneuvoston ja eduskunnan suuntaan ja nyttemmin myös EU:n suuntaan tiemäärärahojen lisäämiseksi.

Kyllä ne niin vahvasti valjastavat oman tiepiirinsä kuntia ja kansanedustajia, että meidän tiepiiri saa niin ja niin monta prosenttiyksikköä vähemmän kuin meidän pitäisi saada. Kyllä se koko alue valjastetaan tähän keskusteluun. Tiepiiri itse vaikuttaa hyvin voimakkaasti. Liikennepolitiikka määrittelee tavallaan sitä kakkua ja tiepolitiikka sitä, miten sitä kakkua jaetaan.

Kokonaisuudessaan liikenne- ja tiepoliittinen vaikutusvalta painottuu enemmän liikennepalvelujen tuottajapuolelle kuin kuluttajatahoille. Liikennekeskeinen näkökulma painottuu yhteiskuntakeskeisen näkökulman kustannuksella. Ensiksi mainittua näkökulmaa voittopuolisesti edustavat liikennehallinto, öljyala, autoala ja ammattikuntaorganisaatiot. Yhteiskunnallisen näkökulman vaikutus jää heikommaksi sitäkin kautta, että niiden tahojen, lähinnä virkamiesten, jotka voisivat periaatteessa edustaa yhteiskunnallista näkökulmaa jonkin liikenneväylän suhteen, joutuvat käytännössä tukemaan/valvomaan liikennehankkeeseen liittyviä yhteiskunnan taloudellisia intressejä, jolloin yhteiskunnallinen näkökulma osittain korvaantuu taloudellisten intressien näkökulmalla.

4.6 Informaaliset valtaverkostot

Edellä on käynyt ilmi, että liikenne- ja tiepolitiikka ei määräydy läheskään sen valtarakenteen pohjalta, joka on määritelty valtiosäännössä. Selkein esimerkki formaalisen valtarakenteen ja informaalisen valtarakenteen välisestä erosta on eduskunnan tosiasiallinen rooli liikennepolitiikan muovaajana. Mutta ero formaalisen

ja informaalisien valtarakenteiden välillä ei koske vain organisaatioita, vaan myös henkilöitä. Virallinen asema jossakin liikennepoliittiseen vaikuttavassa organisaatiossa ei välttämättä takaa sen haltijalle liikennepoliittista vaikutusvaltaa. Henkilöön liittyvillä ominaisuuksilla on merkitystä. Jopa liikennepoliittisen virkahierarkian huipulla liikenneministerin henkilökohtaisilla ominaisuuksilla kuten kyvyillä, taidoilla, halulla vaikuttaa nimenomaan liikennepoliittiseen ja asemalla puolueessaan voi olla enemmän vaikutusta liikennepoliittiseen kuin hallituspuolueiden virallisella tavoitteenasettelulla. Tässä suhteessa ministereidenkin välillä on ollut eroa.

Siihen antaa aina oman pienen värinsä se, että välillä tulee hyviä poliitikkoja, joilla on selvästi oma näkökulma asiaan ja varmasti ajavat sitä. Välillä on sellaisia liikenneministereitäkin. Voisi sanoa, että melkein jokainen liikenneministeri on antanut oman leimansa hallituskautensa liikennepoliittiseen. Norrbackin kausi oli selvästi suuntausta autoliikenteestä rautatieliikenteeseen ja nimenomaan suuntausta ruotsinkieliseen rannikkoseutuun.

...käytännössä liikennepoliittikan veto tapahtuu hyvin pitkälti kulloisenkin liikenneministerin toimesta. Se on päällikkötalo ja hän on se, joka vastaa siitä. Esimerkiksi Ole Norrback ilmoitti, että hän on sitä mieltä, että rautateihin pitää satsata lisää ja tiepuolella tehdään se välttämätön, mutta ei muuta. Mootto-riteitä ei tehdä yhtään. Tällä linjauksella pystytään tekemään ja muut ministerit eivät ota siihen kantaa... Ympäristöministeriö voi puuttua osittain, tulla katsomaan ympäristöpuolelta, jos on vahva ministeri. Kyllä se on hyvin pitkälti ministerin persoonasta kiinni.

Henkilön persoonalla ei luonnollisestikaan ole merkitystä vain hallitustasolla. Yhtä hyvin alemmilla organisaatiotasolla vaikuttaminen henkilöityy. Liikennepoliittisen valtaverekon yhteyteen kuuluu erityisesti pari henkilöä, jotka kykenevät käyttämään vaikutusvaltaa ei vain asemansa vaan pitkälti myös asiantuntemuksensa ja aktiivisuutensa ansiosta. Harmaita eminenssejä, so. henkilöitä, jotka käyttävät vaikutusvaltaa ilman mitään virallista asemaa, liikennesektorilla ei ole. Lähtökohta on virka-asema joko yksityisessä tai julkisessa organisaatiossa, mutta vaikutusvallan aktualisoitumiseen vaikuttavat sen jälkeen monet tekijät, mm. henkilökohtaiset ominaisuudet.

Liikennepoliittikan muotoutumiseen vaikuttaa merkittävässä määrin epävirallisten kanavien kautta tapahtuva henkilösuhteisiin perustuva vaikuttaminen. Tämän tekee mahdolliseksi se, että liikennepoliittikan valmistelussa, sitä koskevassa päätöksenteossa ja siihen vaikuttamisessa mukana olevien henkilöiden joukko on varsin suppea. Vastapuolet tunnetaan henkilökohtaisesti, usein jopa entisinä työtovereina. Itse asiassa liikennepoliittista vuorovaikutusverkostoa on omiaan tiivistämään urakierto, liikkuvuus eri liikennesektorin organisaatioiden välillä. Ei nimittäin ole harvinaista, että tänä päivänä liikennepoliitikkaa jossakin organisaatiossa hoitava henkilö on tehnyt samaa aiemmin toisen työnantajan laskuun. Tämä voi edelleen edistää organisaatioiden välistä vuorovaikutusta.

Henkilösuhteisiin perustuva vaikuttamisen malli ei päde pelkästään valtakunnallisella, vaan yhtä hyvin myös alueellisella ja kunnallisella tasolla. Ja mikäli henki-

lösuhteet ovat luonteeltaan muodollisia saati sitten että ne eivät ole kunnossa, virallisellakin tasolla tapahtuva vaikuttaminen – esimerkiksi lausuntojen muodossa – jää helposti tuloksettomaksi.

Tämä porukka on pieni ja kaikki tuntevat toisensa.

Suomi on pieni maa ja nämä etujärjestöt pystyvät henkilösuhteiden kautta aika paljon vaikuttamaan.

Koko yhteiskunta pyörii tavattoman paljon erilaisten ihmisten keskinäisillä yhteyksillä.

Siellä on olemassa joku sellainen, joka on minulle vielä selkiintymätön, ilmeisesti hyvä veli -verkosto. Se on tiepiirien johtajien ympärillä pyörivä juttu, jossa on sitten maakunnan kansanedustajat ja määrättyt yrityselämän edustajat. Siellä ikäänkuin päätetään, mistä tie tehdään.

Koko yhteiskunnan perusasioita on, kuinka paljon pitäisi tällaisten henkilöiden tulla keskenään toimeen ja tuntea toisensa ja seurustella vapaa-aikana. Sitähän pidetään yleisesti huonona asiana tätä hyvä veli -systeemiä, että saunassa päätetään. Mutta ilman niitä se tuo vielä huonomman tuloksen. Kunhan se vain on tasapainossa, siitä on kysymys.

Henkilötason kontaktien ja epävirallisia kanavia pitkin tapahtuvan vaikuttamisen suuren merkityksen suhteen liikennesektori ei kuitenkaan poikkea yhteiskunnan muista sektoreista. Esimerkiksi 1980-luvun jälkipuoliskolla energiasektorilla henkilöiden väliset suorat kontaktit koettiin asioiden hoidossa ja vaikuttamisessa jopa merkittävimiksi kuin se yhteydenpito, joka tapahtuu virallisissa yhteyksissä joko viranomaisten asettamissa sivuelimissä tai energiasektorin järjestöjen kautta.²³ 1990-luvun alussa yhdeksän kymmenestä yhteiskunnan eri sektoreilla ylimmissä johtavissa asemissa olleista henkilöistä katsoi epävirallisilla henkilökontakteilla olevan huomattava vaikutus yhteiskuntapoliittisen vallan käytössä. Yhtä suuri osa piti tärkeimpänä vaikuttamisen muotona henkilökohtaisia epävirallisia tapaamisia. Toiseksi tärkein vaikuttamisen muoto oli puhelut ja kolmanneksi joukkotiedotusvälineet. Selvästi näitä epävirallisia vaikuttamisen muotoja vähemmän merkittävinä pidettiin kontakteja järjestöissä ja seminaareissa, valtion komiteoissa yms., henkilökohtaisia kirjeitä, valtionhallinnon lausuntomenettelyä ja eduskunnan valiokunnissa kuulemista.²⁴

Sitä vastoin epäviralliset henkilötason kontaktit organisaatioiden välisen vuorovaikutuksen pääasiallisena tai ainakin tärkeimpänä muotona näyttävät olevan erityisesti Suomelle tyypillinen piirre. Suomessa valtion keskushallinnon ja elinkeinoelämän välinen kanssakäyminen – esimerkiksi metsäteollisuus-, energia- ja pankkisektoreilla – oli 1980-luvulla läheisempää ja vähemmän muodollista kuin monissa muissa maissa. Jopa Ruotsi erosi tässä suhteessa Suomesta formaalisempaan suuntaan.²⁵

23 Ruostetsaari 1989, 230

24 Ruostetsaari 1992, 205–207, 211

25 Ruostetsaari 1989, 230–231

4.7 Asiantuntijavalta liikennepoliitikassa

Liikennepoliittista vallankäyttöä tarkasteltaessa ei voida jättää tarkastelun ulkopuolelle asiantuntemukseen perustuvan vallankäytön mahdollisuutta. Asiantuntijavallan pohtiminen on perusteltua sitä taustaa vasten, että liikennepoliittinen ohjaus näyttää jääneen verraten ohueksi jättäen siten tilaa muun tyyppiselle ohjaukselle. Toisaalta liikennepoliitiikan suunnittelussa ja valmistelussa on perinteisesti käytetty runsaasti hyväksi erityyppisiä tutkimuksia ja selvityksiä. Liikennesektorin valtarakenne viittaa myös siihen, että liikennekeskeistä näkökulmaa edustavien liikenne-asiantuntijoiden määrä olisi huomattavasti suurempi kuin yhteiskunnallista energia-näkemyistä edustavien. Lähtökohdan ja vertailukohdan liikennesektorin asiantuntijavallan tarkastelulle tarjoaa allekirjoittaneen energiapolitiikkaa käsitellyt tutkimus vuodelta 1989. Tutkimuksessa tehdyn kyselyn mukaan osa energiasektorin edustajista piti tutkimustoiminnan ja -laitosten roolia merkittävänä ja keskeisenä energiapolitiikan valmistelussa ja päätöksenteossa osan ollessa päinvastaista mieltä.²⁶

Vaikka ennustamista ja mallintamista on perinteisesti pidetty neutraaleina tekniikoina tulevaisuuden kehityksen analysoimiseksi, niitä on eri maissa myös usein käytetty puolueellisiin tarkoituksiin edistämään tai vastustamaan tiettyjä energiaa koskevia kehityssuuntia. Esimerkkinä voidaan mainita kuilu teollisuuden ekspansiivisten kasvuennusteiden ja ekologisten nollakasvun ennusteiden välillä. Ensimmäisen energiakriisin jälkeen ja 1970-luvun lopun laskevien kasvulukujen myötä ennusteita on myös käytetty osana polttoaineiden välistä kilpailua markkinaosuuksista. Tässä tarkoituksessa eri maissa useat organisaatiot laativat spesifisiä energiatulevaisuuksia, jotka olisivat edullisia laatijansa intresseille ja legitimoisivat niitä teknologisella ja/tai taloudellisella rationaalisuudella, joka on implisiittisesti sisäänrakennettu käytettäviin menetelmiin.²⁷

Onkin syytä kysyä, mikä on tutkimusten ja ennusteiden poliittinen funktio? Miten ne vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon ja ovat yhteydessä vallankäyttöön? Useissa maissa vallitsevan energiapolitiikan vastustajat ovat syyttäneet eliittejä ennusteiden käytöstä pääasiassa traditionaalisen energiakehityksen poliittiseen legitimointiin. Energiaeliitit ovat vuorostaan syyttäneet ekologista liikettä vastuuttomista ja epärealistisista ennusteista.²⁸

Energiantarvetta koskevissa skenaarioissa on myös Suomessa näkynyt ennustamisen intressisidonnaisuus, Nesteen arviot sähköntarpeen kehityksestä ovat olleet huomattavasti maltillisempia kuin sähköntuottajien tekemät arviot. Energiapolitiikassa keskustelussa on edelleen viitattu energiaennusteiden taipumukseen toteuttaa itse itsensä: suuren kulutuksen nousun ennustaminen merkitsee sitä, että rakennetaan uutta tuotantokapasiteettia, tuotetaan enemmän sähköä ja polttoainetta, ja siten ennuste osoittautuu oikeaksi.²⁹

²⁶ Ruostetsaari 1989, 190–195

²⁷ Ks. Midttun & Baumgartner 1986, 219

²⁸ Midttun & Baumgartner 1986, 221

²⁹ Ks. esim. Midttun 1988, 134–136.

Tutkimusten, ennusteiden ja mallien perustehtävä on luonnollisesti palvella suunnittelua ja päätöksentekoa tuottamalla informaatiota. Tutkimusten, ennusteiden ja mallien funktio ei kuitenkaan rajoitu yksinomaan tähän, vaan niillä voi olla myös suoranaista vallankäyttöön liittyvää vaikutusta: ne voivat vahvistaa asiantuntijoiden roolia päätöksenteossa ja sen valmistelussa.

Itse asiassa tutkimukset, ennusteet ja mallit voivat määrittää todellisuutta, muovata poliittista keskustelua ja toimia työvälineinä poliittisten päätösten legitimoinnissa. Riippuen siitä kuinka tulevaisuuden mahdollisuudet ja rajoitukset esitetään, tutkijat voivat tosiasiallisesti muovata todellisuutta stimuloimalla kehitystä haluttuun suuntaan ja sulkemalla tarkastelun ulkopuolelle muut mahdolliset kehityssuunnat.³⁰ Tulevaisuutta koskeville energiaennusteille on ollut ominaista, että niissä oletetaan harjoitettavan tietynlaista energiapolitiikkaa. Näin ollen ennusteet implikoivat tiettyjä energiaa koskevia tavoitteita.

Kompleksiset matemaattiset ja tekniset tutkimusmenetelmät ovat tärkeä argumentti, jota tutkimuksia, ennusteita ja malleja laativat tahot voivat käyttää kritiikin vaimentamiseksi niiden taholta, joilla ei ole menetelmien edellyttämää spesifistä asiantuntemusta. Matkalla tuottajilta kuluttajille kvantitatiivisiin ennusteisiin ja malleihin sisältyvät epävarmuudet ja ongelmat helposti häviävät, ja tulokset näyttäytyvät auktoritatiivisina. Toinen tutkimukseen perustuvan vallankäytön mahdollisuus on siinä, että konfliktit ja argumentit voidaan muuttaa poliittisista teknisiksi, mikä vähentää legitiimien kriitikoiden piiriä rajoittaen sen tutkimusten, ennusteiden ja mallien laatijoiden kanssa samanlaisiin ammatillisiin ja samalla tavalla sosiaalistuneisiin ekspertteihin. Toisin sanoen keskustelun siirtyminen poliittiselta tasolta tekniselle hyödyttää niitä, joilla on valmiuksia käydä keskustelua teknisin argumentein.

Vaikka tutkimukset, ennusteet ja mallit voivat lisätä päätöksenteon informaatio-perustaa, todellisuutta väistämättä yksinkertaistavina ne voivat myös rajoittaa analyysoitavia teemoja. On mahdollista, että objektiivisuuden sädekehän omaavat menetelmät ovat omiaan hämärtämään poliittisen ja institutionaalisen dynamiikan ymmärtämistä eli sitä, että tulevaisuuden kehitykseen voidaan vaikuttaa poliittisen ohjauksen kautta. Metodologisilla valinnoilla on poliittisia ja institutionaalisia seurauksia sitä kautta, että ne määrittävät ennustetuloksia, jotka usein legitimoivat suunnittelua ja päätöksentekoa. Toisaalta poliittiset ja institutionaaliset ehdot vaikuttavat metodologisiin valintoihin, jotka ovat ainakin jossakin määrin riippuvaisia poliittisten ja institutionaalisten toimijoiden vallasta ja kontrollista.

Tieteelliset tutkimusmenetelmät ovat näin ollen voineet vahvistaa asiantuntijoiden vaikutusvaltaa energiasektorilla. Asiantuntijoiden käytöllä voidaan sulkea ei-asiantuntijoiden vaatimukset suunnittelun ja päätöksenteon ulkopuolelle. Toisaalta kvantitatiivisten mallien kautta niiden laatijat voivat "salakuljettaa" oman arvojärjestelmänsä päätöksentekoon.³¹ Spesifinen ammatillinen koulutus sekä organisatoriset rakenteet ja kytkennät voivat toimia eräänlaisina suodattimina suunnittelun ja päätöksenteon perustaksi käytettävän informaation valinnassa. Organisatoriset

30 Midttun & Baumgartner 1986, 221

31 Jauho 1989

verkostot voivat tuottaa vaikutusvallan kanavia tutkijoiden, suunnittelijoiden ja päätöksentekijöiden välille. Yhtenäinen koulutus sekä sen ja eri organisaatioiden kautta tapahtuva sosiaalistuminen voivat myös ylläpitää asiantuntijoiden vaikutusvaltaa ehkäisemällä "ulkopuolisten" pääsyä käsiksi menetelmiin ja niiden sisältämiin olettamuksiin. Poliittisten päättäjien asema massiivisten suunnittelujärjestelmien ja niiden ympärille rakennettujen käsittelyprosessien vastuullisina päättäjinä jää helposti Max Weberin ennustamaksi diletantin suhteeksi spesialistivirkamiehiin³².

Energiaa koskevia tutkimuksia, selvityksiä ja ennusteita tekevien tahojen vaikutusvaltaa energiapolitiikan suunnittelussa ja päätöksenteossa on voinut vahvistaa juuri se, että alan virkamiehillä on tutkijoiden kanssa pitkälti samanlainen koulutuksellinen ja ammatillinen tausta samoin kuin positiivinen asenne suunnittelua ja moderneja suunnittelumenetelmiä kohtaan, mikä on voinut yhtenäistää myös kieltä, arvoja ja asenteita.

Energiatutkimusta harjoittavat tahot – Imatran Voima, Neste, sähköntuottajat, VTT jne. ovat voineet vaikuttaa energiapolitiikan muotoutumiseen tuottamansa informaation kautta, joka rajaa keskustelua ja harkittavien vaihtoehtojen skaalaa. Energiahallinto on kyennyt puolestaan vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoprosessiin normaalin valmisteluvallan ohella kontrolloimalla sitä, miltä tahoilta tutkimuksia ja ennusteita tilataan. Toisaalta energiahallinnon liikkumatilaa on rajoittanut se, että se on omien tutkimusresurssien vähäisyyden vuoksi ainakin jossakin määrin riippuvainen ulkopuolisista tiedontuottajista. Suomessa energia-alan teknis-taloudellinen tutkimus on siinä määrin keskittynyttä, että tosiasiallinen valinnanvara kysymykseen tulevien tutkimusten tekijöiden suhteen on jäänyt verraten vähäiseksi. Energiaa koskeva tutkimustoiminta on voinut osaltaan lujittaa resursseiltaan vahvojen tahojen – niiden, joilla on tutkimustoiminnan edellyttämiä resursseja tai jotka ainakin asiantuntemuksensa puolesta psytyvät hyödyntämään niitä – vaikutusvaltaa maamme energiapolitiikassa.

On kuitenkin ilmeistä, että energiaa koskevan tutkimustoiminnan välinearvo energiapolitiittisen vaikutusvallan välineenä on muuttunut 1980-luvulta lähtien. Energiasymyksiä koskevien tutkimusten tekijöiden joukko on laajentunut perinteisiä energiatuotantoon kytkeytyviä organisaatioita laajemmalle. Esimerkkeinä voidaan mainita yhteiskuntatieteellisen energiatutkimuksen syntymisen ohella vallitsevalle energiapolitiikalle vaihtoehtoiset energiaskenaariot. Käytännössä tämä on merkinnyt energiantuottajien, teollisuuden ja energiahallinnon informaatiomonopolin murtumista, jolloin myös vallitsevaan energiapolitiikkaan kriittisesti suhtautuvat tahot ovat kyenneet tieteellisessä mielessä asettamaan energiaeliittien argumentit kyseenalaisiksi. Energiapolitiikan suunnittelusta ja päätöksenteosta vastaavat tahot eivät voi kokonaan sivuuttaa – jo oman legitimizeettinsä vuoksi – energiaeliittien ulkopuolella tehtyjä energiatutkimuksia.

Kysymys kuuluu: poikkeaaako liikennesektori tutkimustoiminnan osalta edellä kuvatuista 1980-luvun energiasektorin ominaispiirteistä? Asiantuntemukseen perustavalla vaikutusvallalla on Suomessa perinteisesti nähty olevan olennainen vaikutus yhteiskunnallisten valtarakenteiden muovaajana. Esimerkiksi vuonna 1991 lähes

32 Ks. Temmes 1987, 174, 177–178

yhdeksän kymmenestä yhteiskunnan eri sektoreilla ylimmissä johtavissa asemissa olleista henkilöistä yhtyi väittämään, että "eduskunnan säätämät lait saavat asiallisesti ottaen lopullisen sisältönsä jo valmisteluvaiheessa valtion keskushallinnossa". Asiantuntijavallan merkitystä kuvaa myös toinen väittäjä: "puhe asiantuntijoiden vallan kasvusta viime vuosikymmeninä edustuksellisen demokratian kustannuksella on perusteetonta". Tämän väittämän kanssa eri mieltä oli runsaat puolet ja samaa mieltä vain neljännes johtajista. Eniten asiantuntijavallan kasvua epäilivät elinkeinoelämän johtajat ja vähiten joukkotiedotuksen piirissä johtavassa asemassa olevat.³³

Liikennesektorilla esiintyy kolme erilaista näkökulmaa asiantuntijavaltaan liikennepolitiikassa. Ensimmäinen, selvästi yleisin näkökulma perustuu ajattelutapaan, että virkamiesvalmistelulla ja asiantuntijoilla on oleellinen vaikutus liikenne- ja tiepolitiikan päätöksentekoprosessissa ja siten myös liikenne- ja tiepolitiikan muotoutumisessa.

Tämä systeemi on väkisininkin virkakoneistopainotteista. Virkakoneistossa pitää valmistella asiat, sitten ne tulevat ministeriöön, ministeriö vie valtioneuvostoon, joka vie eduskuntaan, joka sitten pääsääntöisesti hyväksyy tai hylkää sen. Jossakin tilanteessa se tekee muutoksia, mutta ne ovat kokonaisuuteen nähden vähäisiä.

Liikennepolitiikka tehdään valmistelun kautta ja siinä se muotoutuu eli valmistelijalla on suuri valta, ja nimenomaan tielaitosta ajateltaessa. Tämän päivän tieliikennepolitiikka on pitkälti tielaitoksen resursseista ja lähtökohdista kiinni.

Asiantuntijoiden ohittaminen kansanvaltaisoin keinoin on täysin naurettava ajatuskin. Yleisesti ottaen ns. teknologinen imperatiivi johtaa liikennealan kehitystä. Ja asiantuntijavalta on aina ykkönen. Kansanvalta tekee pientä hienosäätöä. Mutta ei pitkille historian trendeille voi missään tapauksessa mitään. Se liikennealan imperatiivi hevosen selässä on tele. Poliittinen päätöksenteko ei yritäkään asettaa sille rajoituksia.

Päinvastaisen näkökulman mukaan asiantuntijavalta on kuitenkin sekundääristä poliittiseen päätöksentekoon nähden:

Sanoisin, että ratkaisuissa on kaksi avainekijää: raha ja kaavoitusmonopoli. Nämä kaksi asiaa vaikuttavat siihen, mitä tehdään. Sanoisin, että asiantuntijavalta tässä väistyy. Ei asiantuntija voi kuitenkaan tehdä sellaisia ratkaisuja eikä pääsekään tekemään. Asiantuntijavalta perustuu asian esittelyoikeuteen eli tehdään tarvittavat dokumentit päätöksentekoa varten. Viime kädessä se asiantuntijavalta aina väistyy... Jonkun kunnanvaltuuston yli ei kerta kaikkiaan asiantuntijavalta koskaan kävele, se on selvä.

³³ Ruostetsaari 1992, 252–254

Ensimmäinen ja toinen näkökulma näyttäisivät näin ollen olevan ristiriidassa keskenään. Lähemmin tarkasteltuna ristiriita osoittautuu kuitenkin näennäiseksi: kun jälkimmäinen näkökulma korostaa valtiosäännön määrittelemän formaalisen valtarakenteen mukaista vallanjakoa, ensimmäinen painottaa tosiasiallista ja informaalista vallanjakoa.

Kolmannessa, välittävässä näkökulmassa yhdistyy elementtejä sekä formaalista että informaalista valtarakennetta painottavasta näkökulmasta:

Voisi kysyä, kumpi vaikuttaa enemmän: voimakkaat viranhaltijajoukot, asiantuntijajoukot vai poliittiset päättäjät. Minusta vastakkainasettelua, jota paljon harrastetaan, että kumpi on merkittävämpi vaikuttaja, on minusta väärä. Kyllä se yhteistyötä on eikä kukaan virkamies voi viedä asiaan niin kovin pitkälle omia painotuksia. Kyllä siitä palautus tulee.

Alueellisella tasolla on havaittu jopa poliittisen ohjauksen vahvistuminen asiantuntijavallan kustannuksella sen jälkeen, kun maakuntien liitot on muodostettu ja niille on annettu aluekehitysvastuu. Maakuntien liitot laativat maakuntastrategian, jonka pohjalta rakennetaan aluekehittämishjelma ja seutukaava. Kun tähän kytketään valtion keskushallinnosta ja piirihallintoviranomaisista tuleva ohjaus, poliittinen ohjaus on lisääntynyt olennaisesti.

On tietenkin selvää, että kun ennen oli erillinen seutukaavaliitto ja sitten tiepiiri, niin vaikka tiepiirin ohjaus tuli valtakunnan tasolta ja seutukaavan ohjaus tuli kunnista, ne olivat sillä lailla suppeita toiminnaltaan, että niiden ei tarvinnut nähdä laaja-alaisesti yhteiskuntapolitiikkaa. Järjestelmässä jossa ollaan, täytyy nähdä kokonaisuus ja kokonaisuuden osat.

Mitä tutkimustoiminnan rooliin liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa tulee, tiettyjä yhtymäkohtia energiasektorin kanssa on havaittavissa. Liikkeelle voidaan lähteä konsulttien roolista. Liikenneministeriö ja tielaitos käyttävät verraten paljon konsulttien palveluksia:

Kyllä esimerkiksi suunnittelussa tielaitos on täysin konsulttien varassa. Ei siellä ole ammattitaitoa, jos ei ole näitä konsultteja.

Kysymys siitä, mikä on konsulttien tosiasiallinen rooli jakaa haastatellut selkeästi kahteen ryhmään. Kun toiset katsovat, että konsulteilla on sisällöllistä vaikutusta liikenne- ja tiepolitiikkaan, toiset ovat päinvastaista mieltä ja kokevat konsultit pelkästään tilattujen tehtävien suorittajiksi. Jälkimmäinen kanta on edellistä yleisempi.

Konsultit ovat neuvonantajia, joita todella arvostetaan... ovat enemmänkin työn toteuttajia, suorittajia. He suorittavat annetun tehtävän ja sillä selvä. Eivät pysty linjaamaan tai tuomaan näkemyksiään liikennepoliittiseen linjaukseen.

Jos hoitavat tehtävänsä oikein, niin silloin ei saa olla poliittista ohjausta, vaikutusta. On varmaan vähän naivia väittää, ettei mitään vaikutusta ole. Meillä on se tilanne, että varsinaisia isompia, joilla on resursseja pohtia tätä puolta eikä pelkästään teknistä puolta, niin ei niitä kovin paljon ole.

Mielestäni niillä on ollut vaikutusta.

Liikennesektorilla konsulttien tosiasiallinen joukko ei ole kovin suuri: konsultointitehtävät ovat keskittyneet viime aikana paljolti kahdelle toimistolle (VIATEK, LT-konsultit). Julkista sektoria tiedon tuottajana edustaa lähinnä VTT:n yhdyskuntatekniikan tutkimusyksikkö, joka konsulttiyrityksistä poiketen ei tee lainkaan varsinaiseen suunnitteluun liittyvää tutkimustyötä.

Mutta vaikka kysymys konsulttien vaikutuksesta liikenne- ja tiepolitiikan sisällöllisiin kysymyksiin jakaa liikennesektorilla toimivia, tästä huolimatta yleinen käsitys on, että tiedon tuotannolla on vaikutusta liikenne- ja tiepolitiikan päätöksentekoprosesseissa. On ilmeistä, että konsultteja käytetään jossakin määrin pelivälineinä liikenne- ja tiepolitiikan päätöksentekoprosesseissa legitimoimaan ja perustelemaan tehtyjä suunnitelmia, jolloin tarkoituksaan ei ole niiden avulla hahmottaa erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Tämä myös suoraan myönnetään. Näyttää myös siltä, että konsultit ovat täyttäneet tämän funktion kiitettävästi. Sitä, mikä osuus tämän tyyppisellä motiivilla on konsulttien käytön kokonaiskuvassa, ei tässä yhteydessä voida määritellä.

Täytyy sanoa, että ennusteet eivät ole klassisessa mielessä tutkimustuloksia, vaan ne ovat enemmän insinööritöitä, joissa on määrätty perinne, että ennuste tehdään tällä tavalla ja sitten sitä vähän parannetaan ja jatketaan. Sellaista kriittistä liikennepolitiikkaan liittyvää ja erilaisia vaihtoehtoja esille tuovaa tutkimusta ei ole.

...tällä haetaan faktoja, tausta-aineistoa, jolla pystytään perustelemaan, hoitamaan nämä asiat, mutta jota vasten voidaan linjata eteenpäin.

Jotenkin on vähän sellainen kuva, että ne tekevät semmoisia juttuja kuin niiltä tilataan.

Sanotaan suoraan, että minä sain ainakin ne tulokset, mitä halusin. Se ei tarkoita sitä etteikö edetä puolueettomasti. Asia oli aika selvä hanketta tuntevien keskuudessa, mutta se piti teettää jollakin, että tuli pikkuisen tieteellistä makua, jäsentelyä. Itse asiassa konsultin tehtävä on koota aiheeseen liittyvät faktat ja mielipiteet ja jäsentellä ne sellaiseksi kokonaisuudeksi, että niistä voidaan tehdä johtopäätöksiä... Kyllä kai aina on jonkinlainen

vaikuttamisajatus siinä vaiheessa, kun tilataan jokin konsulttityö, että on jo sellainen kohde, joka herättää mielipiteitä puolesta ja vastaan. Tilaajalla ei välttämättä tarvitse olla kumpaakaan mielipidettä. Halutaan tutkimustietoa ja entistä enemmän juuri tulevaisuuteen tähtäävää tietoa tarvittaisiin tällä hetkellä. Ennusteita, kansainvälisiä vertailuja siitä, mitä mahdollisesti tulee tapahtumaan, myös entistä pitempää perspektiiviä, investoinnit tehdään todella pitkäksi aikaa ja niillä on merkitystä koko yhteiskuntapolitiikkaan eikä vain liikennepolitiikkaan.

Konsulteilta tilattujen töiden käyttö legitimoimaan jo pitkälle valmisteltujen hankkeiden hyväksyttävyyttä päätöksentekovaiheessa ei välttämättä ole ongelmallista liikennesektorin sisällä virkamies- ja asiantuntijatasolla, koska eri osapuolet tuntevat pelin hengen, sen mistä todella on kysymys. Konsultit voidaan nähdä kiinteänä osana liikenne- ja tiepolitiikan valmisteluporrasta, mikä on näkynyt konsulttien tiiveinä henkösuhteina alan hallintoon. Voitaneen sanoa, että alalla tehdyt selvitykset ja ennusteet ovat olleet siinä mielessä intressisidonnaisia, että ne ovat palvelleet varsin suoraan liikennesektorin osapuolten intressejä. Sitä vastoin poliittisten päätöksentekijöiden ja suuren yleisön kannalta kysymys konsulttitoiden legitimoivasta käytöstä on ongelmallisempi, koska he todennäköisesti liittävätkin näihin "tutkimuksen objektiivisuuden sädekehän". On mahdollista, että konsulttitoissa käytetyt suunnittelu- ja menetelmät, jotka sekä tilaajat eli liikenneministeriön ja eri liikennelaitosten virkamiehet ja toimihenkilöt hallitsevat, toimivat suodattimina, jotka estävät käyttäjä- ja yhteiskuntakeskeisen näkökulman vahvistumista liikennekeskeisen näkökulman dominoimalla liikennesektorilla. Tutkimuksia, jotka eivät joko tilaajan tai tuottajan kautta kytkeytyisi liikennesektorin toimijoiden intresseihin, ei ole juurikaan tehty. Tässä suhteessa tilanne liikennesektorilla näyttäisi vastaavan tilannetta energiasektorilla 1980-luvun puolivälissä: alan tutkimusta dominoivat luonnontieteet ja taloustiede, liikennepolitiikkaa koskevaa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta ei juurikaan ole tehty.

Jotta tutkimuksella olisi liikennepoliittista merkittävyyttä, meillä pitäisi olla foorumi, joka rahoittaisi intressiorganisaatioiden ulkopuolelta perustutkimuksen tyyppistä tutkimusta. Pitäisi olla vapaita tutkijoita, jotka eivät olisi taloudellisesti riippuvaisia intressiorganisaatioista. Sellaista järjestelmää meillä ei ole.

Liikennesektorilla tehtyjen selvitysten "objektiivinen sädekehä" voi kuitenkin olla murtumassa:

Entistä enemmän myös epäillään erilaisia tutkimustuloksia ja suunnittelutuloksia. Niistä voidaan samoilla perusteilla johtaa aivan erilaisia näkemyksiä. Samoilla tutkimustuloksilla voidaan perustella jonkun moottoritien pätkän

rakentamatta jättäminen tai rakentaminen. Se riippuu niin paljon näkökulmasta, arvovalinta-aspektien mukaan.

On ilmeistä, että myös liikennesektorilla tieto ja sen tuottaminen ovat kiinteässä yhteydessä vaikutusvallan käyttöön. Valta saa yhä voimakkaammin tiedollisia elementtejä. Tieto on yhä enenevässä määrin hallinnan väline ja keino hankkia vaikutusvaltaa.³⁴

34 Aittola & Pirttilä 1989, 83–84; Ks. myös Bourdieu 1985.

5 LIIKENNE- JA TIEPOLITIIKAN KOORDINOINTI

5.1 Koordinoinnin merkitys

Vuonna 1975 mietintönsä jättänyt ensimmäinen parlamentaarinen liikennekomitea korosti voimakkaasti liikennepolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan välistä yhteensovittamista¹. Komitea lähti siitä, että liikennepolitiikka on osa yleistä yhteiskuntapolitiikkaa. Tällöin liikennepolitiikalle asetettavien tavoitteiden tulee olla yhdenmukaiset yhteiskuntapolitiikan yleisten päämäärien kanssa. Liikenne on luonteeltaan muita yhteiskunnallisia toimintoja palvelevaa ja näin ollen liikenneolojen kehittäminen on nimenomaan välinearvoista, primäärisille toiminnoille edellytyksiä luovaa toimintaa. Koska liikenne on pääosaltaan seurausta yhteiskunnan eri toimintojen välisistä yhteystarpeista, liikennesuunnittelun ja muun yhteiskuntapoliittisen suunnittelun tulee toimia kiinteässä yhteistyössä. Liikennettä koskevan suunnittelun tulee perustua niitä yhteiskunnan toimintoja ja rakennetta koskeviin suunnitelmiin ja kehitysarvioihin, joista liikenteen tarve on pääasiassa riippuvainen. Samoin on tärkeää, että muussa yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa otetaan huomioon olemassa olevat "kulkulaitokset" ja vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutukset liikenteeseen. Näin ollen liikennepoliittisia toimenpiteitä ohjaavien tavoitteiden tulee olla yhteiskuntapolitiikan yleisistä päämääristä johdettuja.²

Vaikka suunnitteluideologia on sitten 1970-luvun jälkeen hiipunut ja vaihtunut deregulaatioideologiaksi, liikennepolitiikan koordinoitun kehittämisen ideaali ei ole menettänyt vetovoimaansa. Vuonna 1991 mietintönsä jättänyt toinen parlamentaarinen liikennekomitea painotti vahvasti eri liikennemuotojen koordinoitua kehittämistä, mitä komitean toimeksiantokin jo edellytti. Komitean mukaan joukkoliikenteen ongelmana ei ollut niinkään liikennemuotojen työnjako, vaan eri liikennemuotojen tuottamien palvelujen riittämätön koordinointi ja puutteellinen yhteistyö. "Joukkoliikenne tulee nähdä kokonaisuutena, kokonaisjärjestelmänä, jossa eri liikennemuotojen palvelut täydentävät toisiaan ja jossa lähtökohtana ovat matkustajien tarpeet."³

Sittemmin sama tavoitteenasettelu toistuu Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 -mietinnössä. Työryhmä näkee tavoiteltavaksi päämääräksi liikennejärjestelmän, joka perustuu eri liikennemuotojen saumattomaan yhteistyöhön ja kunkin liikennemuodon vahvuuksien hyödyntämiseen. "Tarvittavat henkilö- ja tavarakuljetukset hoidetaan mahdollisimman vähällä liikenteellä ja koko yhteiskunnan kannalta edullisinta kuljetusmuotoa tai -ketjua käyttäen." Kannanotoissaan työryhmä katsoikin, että teollisuuden ja kaupan logististen kustannusten alentaminen edellyttää entistä parempaa liikennemuotojen yhteensovittamista ja eri kaupan alan yritysten (liikenne, teollisuus ja kauppa) yhteistyötä, tavaraliikenteen logististen ketjujen kaikkien osien toiminnan tehostamista sekä toteutettavien investointihankkeiden valintaa yhteiskuntataloudellisen kannattavuuden perusteella. Edelleen työryhmä näki pääliikenneverkkojen muodostaman valtakunnallisen kokonaisuuden toimivuuden edel-

¹ Yhteensovittamisen eli koordinoinnin käsitteestä ja muodoista ks. esim. Ruostetsaari 1985

² KM 1975: 10, 7–8

³ KM 1991: 3, 201

lyttävän yhteensovittettavien liikenneverkkojen tarkoituksenmukaista kehittämistä. "Tämän vuoksi niiden kehittämisen koordinoinnin ja kehittämisestä päättämisen tulee kuulua keskushallinnon ja viime kädessä eduskunnan tehtäviin eikä sitä tule delegoida aluehallinnolle."⁴

Yksi liikennepolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan väliseen koordinointiin liittyvä keskeinen kysymys koskee liikenteen ja maankäytön välistä yhteensovittamista. Tätä kautta koordinoitiproblematiikka kytkeytyy alue- ja paikallishallintoon. Esimerkiksi tieverkon rakenteen ja liikennejärjestelyjen ensimmäinen parlamentaarinen liikennekomitea katsoi suurelta osin määräytyvän jo yleiskaavan yhteydessä. Komitea edellyttikin, että liikennesuunnittelun tehostamista sekä kuntien ja valtion puolelta ja kytkemistä aiempaa selvemmin kaavoituksen yhteyteen.⁵ Niinikään liikenneministeriön vuonna 1990 mietintönsä jättänyt työryhmä korosti tiensuunnittelun koordinoimista osaksi muuta yhdyskuntasuunnittelua sekä tiensuunnittelun päätöksenteon liittymistä kaavoitukseen, ympäristönsuojeluun ja muuhun eri viranomaisien päätöksentekoon. Työryhmän mukaan tien- ja maankäytön suunnittelun yhteensovittaminen edellyttää maankäytön suunnitteluun liittyvien tarkastelujen tekemistä samanaikaisesti tiensuunnittelun etenemisen kanssa ja kunnan kannanottojen saamista suunnittelun aikana tarkasteltavista vaihtoehdoista.⁶

Liikenne- ja tiepolitiikan koordinointiin liittyy myös kysymys liikennehallinnosta. Myös tätä kysymystä liikennepolitiikkaa pohtineet komiteat ovat sivunneet, joskin varsin yleisellä tasolla. Toinen parlamentaarinen liikennekomitea katsoi, että samalla kun kehitetään kuntien valmiuksia ja yhteistyötä joukkoliikenneasioiden hoidossa, tulee kehittää väliportaan tason, lääninhallitusten, liikennehallintoa. On ilmeistä, että tämän tavoitteen suhteen kehitys on ollut negatiivista: lääninhallitusten merkitys alueensa liikenneolojen kehittämisessä on supistunut, kun aluekehitysvastuu siirrettiin niiltä maakuntien liitoille ja kaavoitus- ja ympäristöasiat alueellisille ympäristökeskuksille. Toisaalta liikennekomitea katsoi, että liikenneministeriön tulisi kehittää liikennehallintoaan siten, että sillä olisi aikaisempaa paremmat valmiudet eri joukkoliikennemuotojen yhteistyön edistämiseen ja koordinointiin.⁷ Niinikään Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 -mietintö ottaa kantaa liikennehallinnon kehittämiseen:

"Liikenneministeriön alaisten virastojen ja laitosten toimintaa, toiminnan suunnittelua ja seurantaa tulee sovittaa yhteen nykyistä paremmin. Tämä parantaa edellytyksiä eri virastojen ja laitosten yhteistyölle sekä niiden toimintaa koskevien pitkän tähtäyksen strategisten suunnitelmien laatimiselle."⁸

Keskeinen kysymys tässä yhteydessä liittyy siihen – mitä komiteatyönä ei ole pohdittu, miten valtion liikennelaitosten meneillään oleva liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen sekä markkinaohjauksen roolin vahvistuminen sopivat yhteen liikennemuotojen koordinoinnin ja yhteistyön lisäämispyrkimysten ja poliittisen ohjauksen kanssa. Vai onko yhteensopivuuteen enää ylipäänsä tarvetta, kun kehittämisimpulssit ja ohjaus tulee alhaalta päin asiakkailta tulevan kysynnän kautta?

4 Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 72, 91

5 KM 1991: 3, 132

6 Tiepoliittisen päätöksenteon... 1990, 27–28

7 KM 1991: 3, 210

8 Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 92

Seuraavassa luvussa 5.2 tarkastellaan liikennepolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan välistä koordinointia ja luvussa 5.3 liikennemuotojen välistä yhteistyötä. Liikennepolitiikan ja maankäytön välistä yhteensovittamista lähinnä aluetasolla tarkastellaan luvussa 5.4 ja kunnissa luvussa 5.5. Lopuksi tarkastellaan luvussa 5.6 liikennepolitiikan hallinnon kehittämistarpeita.

5.2 Liikennepolitiikan koordinointi muuhun yhteiskuntapolitiikkaan

Huolimatta siitä, että liikennepolitiikan koordinointia muun yhteiskuntapolitiikan kanssa on ohjelmallisella tasolla haluttu edistää ainakin jo parin vuosikymmenen ajan, todellisuudessa koordinointi on edelleen puutteellista. Tähän on olemassa useita syitä. Perussyynä on liikennepoliittisen ohjauksen heikkoudessa: poliittisella tasolla ei ole riittävän selkeästi ja konkreettisesti hahmotettu liikenne- ja tiepolitiikan päämääriä ja tavoitteita, mikä on epäilemättä osaltaan ollut vaikeuttamassa hallinnonalojen välistä yhteensovittamista liikenteeseen liittyvissä kysymyksissä. Vallitseva liikennekeskeinen näkökulma liikennepolitiikkaan on myös voinut vaikuttaa siihen, että liikenne on nähty pitkälti sektoraisena kysymyksenä, jolloin sen yhteydet muuhun yhteiskuntapolitiikkaan ovat hämärtyneet. Markkinaohjausmallin omaksuminen poliittisen ohjausmallin rinnalle ja sen tilallekin on voinut edelleen hämärtää yhteiskuntakeskeistä näkökulmaa liikenteeseen.

Mielestäni ei koordinoita tällä hetkellä. Siinä pitäisi tapahtua periaatteellista keskustelua ja poliittisten päätöksentekijöiden pitäisi osallistua keskusteluun.

Valtakunnassa ei ole yhteisesti sovittua liikennepolitiikkaa, että mihin loppujen lopuksi halutaan yhteiskuntaa tulevaisuudessa kehittää... Nimenomaan suhteuttaa liikennepolitiikka koko yhteiskunnalliseen kehitykseen.

...liikennepolitiikkaa, tiepolitiikkaa sen osana ei ole aina riittävästi kytketty tai sen roolia ei ole riittävästi ymmärretty välineellisenä. Maata kehitetään, elinkeinot kehittyvät ja liikenne- ja kuljetuspolitiikan, teiden rakentamisen jne. pitäisi tukea tätä kehitystä. On nähty liikennepolitiikka ikäänkuin erillisenä asiana. Kytkentä ympäristöpolitiikkaan on sellainen, että on lähdetty liikkeelle vaikkapa CO₂-päästöistä, että niitä pitää vähentää ja sitä kautta liikennettä pitää vähentää jne. Se on katsottu erillisenä muusta maailman menosta liiaksi. Kestävän kehityksen kautta nähdään, että liikennettä kehitettäessä pitää kehittää mahdollisimman tehokkaaksi liikennejärjestelmä, mutta kuitenkin se on alisteinen muun yhteiskunnan kehittämiseksi.

Meillä ei ole yhteiskuntapolitiikkaa, meillä ei ole yhteiskunnan kehittämispolitiikkaa, jossa kaikki liittyisi kaikkeen ja liikenne olisi se joka palvelee jotakin.

Toiseksi Suomessa valtion keskushallinto on sektoroitunut eikä ministeriöiden välistä horisontaalista koordinointia ja yhteistyötä varten ole olemassa toimivia mekanismeja, joiden avulla ministeriöt kykenisivät pysyväisluonteiseen yhteistyö-

hön. Hankekohtaisesti yhteistyötä kyetään kyllä harjoittamaan esimerkiksi työryhmien avulla. Pääosin ministeriöiden välinen koordinointi tapahtuu hierarkkisesti nostamalla yhteensovittusta edellyttävät kysymykset virkamiestasolta poliittiselle eli valtioneuvostoon. Tehokasta koordinoitua ajatellen valtioneuvosto oli ylikuormittunut, ja se ottaa kantaa yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen yhteensovittamiseen liian yleisellä tasolla.

Näen ongelmana sen, että ministeriötasolla ei ole tarpeeksi vuorovaikutusta eri ministeriöiden kesken. Koneisto on liian sektoroitunut. Mielestäni ministeriöt ovat kovia kilpailijoita keskenään ja ovat siinä tilanteessa, missä tielaitos ja VR ovat olleet. Mielestäni keskusvirastot ja aluevirastot, aluehallinto alkavat olla kehittyneemmässä toimintamuodossa kuin ministeriöt. Ministeriöt pyrkivät tekemään jokavuotista budjettia niin paljon omaksi edukseen kuin pystyvät ja silloin päämääräasettelu jää vähemmälle... Ehkä ihmiset hahmottavat sen, mutta toimintatapa ei ole vielä kehittynyt niin pitkälle, että systeemi toimisi siten, että syntyisi hedelmällistä keskustelua esimerkiksi liikenneministeriön ja ympäristöministeriön kesken... Että päästäisiin sillä tasolla yhteisiin päämääriin tässä valtakunnassa... Vuorovaikutteista puheväliä tai keskustelua ei ole riittävästi yli sektorirajojen. Sehän antaa tielaitokselle hirveän vapaat kädet tehdä itse päätös, koska valtionhallinnon ohjaus ei ole niin selvää ja tarkkaa.

Itse asiassa ministeriöiden välisen yhteistyön rakenteellisten edellytysten kannalta kehitys viime vuosina näyttäisi kulkeneen huonompaan suuntaan. Tulosohjausajattelu ja kehysbudjetointi on johtanut siihen, että ministeriöiden väliset aidat ovat tulleet entistä korkeammiksi. Tulosohjausajattelu on johtanut siihen, että ministeriöitä kiinnostaa entistä yksinomaisemmin vain oman hallinnonalan tulostavoitteen saavuttaminen, vaikka sen saavuttaminen voi aiheuttaa negatiivisia sivuvaikutuksia jonkin toisen ministeriön tulostavoitteen saavuttamisen kannalta. Kehysbudjetointi on puolestaan johtanut siihen, että ministereiden mahdollisuudet vaikuttaa muiden ministeriöiden budjettikysymyksiin ovat vähentyneet budjetin yksityiskohtaisuuden vähentämisen seurauksena. Periaatteessa ministeriöiden menoja ei käydä enää yksityiskohtaisesti läpi valtioneuvostotasolla. Tosin ministerit eivät aiemminkaan mielellään puuttuneet budjetissa muiden ministeriöiden yksityiskohtaisiin menoeriin, koska tämä olisi voinut johtaa vastavuoroiseen käyttäytymiseen: muut ministerit olisivat voineet omalla puuttumisellaan vaarantaa ensiksi mainitun ministerin omaa hallinnonalaan koskevien tavoitteiden saavuttamisen. Toisaalta kehysbudjetoinnin mukanaan tuoma budjetin yksityiskohtaisuuden väheneminen on periaatteessa tehnyt tilaa suuremmista kokonaisuuksista käytävälle keskustelulle.

Kolmanneksi liikennepolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan yhteensovittamisongelma valtakunnallisella tasolla johtuu siitä, että meillä ei ole olemassa sellaista suunnittelujärjestelmää, joka koordinoisi yhteen yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla tapahtuvaa suunnittelua.

Minusta se keskeinen ongelma on valtiovallan, keskushallinnon tasolla kokonaisnäkemyksen aikaansaaminen ja pitkäjänteisyys. Valtakunnan tasolla voi sanoa, että se pitkäjänteinen suunnittelu on lähinnä sektoripolitiikkaa.

Tiedän, että tielaitos teettää selvityksiä ja tutkimuksia koskien tulevaisuuttakin. Vaikka se on huomattavasti parantunut, niin edelleen se on liian vähästi sektorinäkökulmaista, muita tekijöitä ei huomioida riittävän paljon, näitä alueellisia ja valtakunnallisia yhdyskuntarakenteen kehittämisenäkökulmia.

Itse asiassa tällaista ns. valtakunnansuunnittelua ei ole ollut Suomessa sitten 1970-luvun alkuvuosien. Sektorisuunnitteluakin alettiin purkaa deregulaation nimissä 1980-luvun jälkipuoliskolla kilpailun lisäämiseksi yhteiskuntapolitiikan eri alueilla, esimerkiksi energiasektorilla.

Yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen yhteensovittaminen edellyttäisikin koordinoivaa suunnittelua, esimerkiksi maankäytön suhteen valtakunnallisella tasolla tai ainakin viranomaisten välisen yhteistyön institutionalisoimista, pysyväistämistä esimerkiksi verkostomaisen organisaation avulla. Nyt maankäytön suunnitteluvastuu jakautuu siten, että maankäytön suunnittelu (kaavoitus, ympäristöpolitiikka) kuuluu ympäristöministeriölle, toiminnallisen suunnittelun koordinointi sisäasiainministeriölle ja liikennepolitiikka liikenneministeriölle ilman pysyvää ja vakiintunutta yhteistyötä niiden välillä. On ilmeistä, että liikennepolitiikka on ohjannut muita maankäytön muotoja.

Valtakunnan tason maankäytön suunnittelu on nähdäkseni tehotonta ja olematonta tänä päivänä.

Enemmän sitä on mietitty vain ympäristön ja kaavoituksellisesta näkökulmasta, taajamien tai toiminnallisuuden näkökulmasta. Siinä voi olla pohdiskelua, mutta nähdäkseni ei paljon muussa yhteydessä. Sehän on tietysti laaja kysymys, yhdyskuntasuunnittelun pitäisi kattaa kaikki muutkin lohkot.

Tietenkin tämä eurooppalainen suunnittelujärjestelmä lähtee kansalaisesta alhaalta ylöspäin eikä niin kuin se, mitä me aikoinaan opittiin, että katsotaan kaikki kokonaisuuden kannalta. Siinä on se huono puoli, että valtakunnan tasolla se on palasina.

Tämä systeemi on Suomessa täysin hajallaan. Tyypillinen tilanne on, kun tielaitos tekee jonkun uuden infran, siihen kasvaa poikkeuslupien puitteissa ympärille jotakin, jota ei ole koskaan suunniteltu. Ei tämä vastaa eurooppalaista näkemystä maankäytön suunnittelusta ja tiesuunnittelun ja tieverkon kehittämisen yhteensovittamisesta. Jostain syystä Suomessa ei ole haluttu tehdä valtakunnallisia kehittämisohjelmia maankäytöstä. Ja kun ei ole, niin ei ole myöskään liikenneverkostoa. Nämä kulkevat yhdessä niin kuin paita ja peppu niin, että ensin syntyy kapasiteetti ja sitten tulee maankäyttö perässä. Se on täysin 100 -prosenttinen riippuvaisuus ja toimii kaikissa liikennemuodoissa. Missä oli satama, siihen tuli satamakaupunki. Missä oli rautatie, siihen tuli asemakylä. Missä oli tieverkon liittymäkohta, siihen tuli huoltoasema, McDonalds ja supermarket. Missä oli lentoasema, siihen tuli lentoasemakaupunki.

Viime vuosien aikana hallinnonalojen välinen yhteistyö on kuitenkin lisääntynyt. Laman pakottamana on jouduttu etsimään säästömahdollisuuksia ja tehostamaan toimintaa. Ympäristöministeriö on myös alkanut nousta valtiovarainministeriön rinnalle eräänlaiseksi uudeksi koordinoivaksi ministeriöksi. Varsinkin EU:n rahoittamissa hankkeissa ympäristönäkökulma on vahvasti mukana.

Toisaalta vaikka liikenne- ja tiepolitiikka on perinteisesti ollut aluepolitiikan toteuttamisen väline, sellainenkin näkemys tuli esille, että tilanne on tässä suhteessa muuttunut ja liikenne- ja tiepolitiikan kytkennät aluepolitiikkaan on haluttu katkaista:

...liian yksipuolisesti on annettu tielaitokselle ja heidän piireille ohjeet siitä, että liikennesuoritteiden perusteella yksiselitteisesti katsotaan tarpeita koskien maantiestä. Varmaan samalla tavalla muutakin liikennettä kehitetään. Siinä on unohdettu kansakunnan kokonaisuus, asuttuna pitämistarve. On unohdettu aluepoliittiset näkökulmat, mutta myöskin pitkä EU:n ja Venäjän välinen raja-alue. Siellä on turha ruveta mittailemaan liikennesuoritteilla, jos meinataan pitää tiestö omalla puolella kunnossa. Eihän sinne silloin rakenneta mitään eikä pidetä kunnossa, jos suoritteella mitataan. Minusta tarveharkintapuoli on mennyt liian yksipuoliseksi liikenteen osalta.

Samaan näkökulmaan liittyy myös kysymys paikallisteiden valtionapujen poistamisesta valtion vuoden 1996 talousarviosta ja sen vaikutukset muuhunkin kuin syrjäseutujen liikumismahdollisuuksiin.

Vaikka hallinnonalojen välisellä yhteistyöllä ja koordinoinnilla on monia vahvoja, edellä kuvattuja rakenteellisia ja menettelytapoihin liittyviä esteitä, tästä huolimatta liikenteeseen liittyviä asioita kyetään jossakin määrin yhteensovittamaan henkilötasolla, osin epävirallisten yhteyksien avulla:

Suomi on sen verran pieni maa, että pienet yhteiset foorumit löytyvät ainakin näkemysten tuomiseen. Se että onko päätösvalta oikeassa paikassa, siinä ei tilanne tyylipuhdas ole, mutta pieni maa ja kaikki kuuntelevat toisiaan, niin keinot tehdä järkeviä päätöksiä löytyvät poliittisella tasolla.

5.3 Liikennemuotojen välinen yhteistyö ja koordinointi

Yhteensovittamisongelmia ei ole esiintynyt pelkästään liikennepolitiikan ja yhteiskuntapolitiikan muiden lohkojen välillä, vaan liikenneministeriön hallinnonalan sisällä eri liikennemuotojen välillä. Eri liikennemuotojen suunnitteluprosessit ovat toimineet erillisinä, ilman horisontaalista koordinoitua, jolloin valtion eri liikennelaitosten pitkälle valmistelemat hankesuunnitelmat ovat voineet kohdata toisensa vasta liikenneministeriössä. Yleensä muita valtion liikennelaitoksia on kuultu liian myöhään, vasta siinä vaiheessa, kun suunnitteluvaihe on ollut jo ohi ja on alettu

valmistelemaan suunnitelman toteutusta. Kun suunnitteluprosessit ovat edenneet sektoraalisesti, missään vaiheessa ei ole pohdittu kokonaisuutta; tarvitaanko yhteysväylille kaikkien liikennemuotojen väylät tai parannushankkeet, vai voitaisiinko liikenneyhteyden toimivuutta parantaa kevyemmillä ja edullisimmilla ratkaisuilla. Yleensä tässä liikennemuotojen reviirin vartioinnissa on ollut kysymys kamppailusta valtion budjettivaroista. Useimmiten kiistakumppaneina ovat olleet tielaitos ja VR. Tämän hieman karrikoidusti esitetyn tiukasti sektoraalisen suunnitteluprosessin toimintaa on periaatteessa voinut käytännössä joustavoittaa ja parantaa epävirallisen tason henkilösuhteiden verkosto liikennemuotojen välillä. Viime vuosina tämä verkosto ei kuitenkaan ole toiminut kovin aktiivisesti liikennemuotojen huipputasolla. Sitä vastoin alemmilla tasoilla yhteydenpito lienee ollut tiiviimpää.

1990-luvulla liikennemuotojen yhteensovittamisessa on tapahtunut positiivista kehitystä, mikä heijastui yksimielisenä liikennelaitosten keskinäistä rahanjakoa koskevana Suomen liikenneinfrastrukturi 2010 -mietintönä. Mietintö voidaan nähdä, jopa laadullisena edistysaskeleena liikennemuotojen välisessä koordinoinnissa. Kysymys on kuitenkin alussa olevasta prosessista, johon voidaan lukea myös liikenneministeriön työryhmän tammikuussa 1995 – siis jo ennen inframietintöä – jättämä mietintö "Liikenteen ulkoiset haitat ja väyläkustannukset huomioon ottava hinnoittelu". Prosessin herkkyyttä ja reviirikamppailun sitkeyttä ilmentää hyvin se, että vaikka inframietintö oli yksimielinen, tämä yksimielisyys päättyi jo mietinnön julkistamistilaisuudessa, jossa laitosten pääjohtajat kiistelivät edustamiensa liikennemuotojen liikennesuoriteosuuksista ja tehokkuudesta.⁹ Yleinen käsitys liikennesektorilla on, että meillä ei ole vielä olemassa sellaisia laskentamalleja, että liikennemuotoja voitaisiin verrata objektiivisesti keskenään, mikä näkyy mm. inframietinnössä. Liikennelaitosten keskinäistä yhteistyötä leimaa epäluottamus, mitä omaksuttu markkinaohjausideologiaan perustuva ja puhtaasti taloudellista kilpailuasetelmaa ruokkiva tulosohjaus ei ilmeisesti vähennä jatkossakaan.

Tämä on sellainen noidankehä, että jos yksi käy katsomaan kovin laaja-alaisesti ja muut katsovat vain omasta vinkkelistään, niin siinä jää jalkoihin. Liikenneministeriöllä on minusta siinä aika tärkeä tehtävä.

Liikennemuotojen välisen koordinoinnin heikkous ei ole koskenut vain infrastruktuurin rakentamista, vaan myös väylillä tapahtuvaa liikennöintiä. Yksi eurooppalaisen ja suomalaisenkin liikennepolitiikan tavoite on ollut yhdistettyjen kuljetusten lisääminen, mutta tämän tavoitteen toteuttaminen on ollut varsin vaikeaa. Edistystä on kuitenkin tapahtunut 1990-luvulla, mihin yksi syy on epäilemättä ollut talouden lama, joka on pakottanut eri osapuolia kustannusten minimointiin. Hyvä esimerkki on ns. Lapin pendeli.

Lapin pendeliksi ristitty kuljetusjärjestelmä syntyi sen jälkeen, kun Kemijoen uitto lopetettiin. Rekat kuljettavat nyt puutavaran jokirantojen lanssien sijasta rautatieasemille, josta VR Cargo kuljettaa tukit ja pöllit puukuljetuksia varten valmistetuilla

erikoisvaunuilla Kemiin puunjalostustehtaille. Sitten yhdistettyjä kuljetuksia on kokeiltu myös muussa kuin puutavaraliikenteessä. Rekkojen lastaamista juniin on kokeiltu myös Oulun, Kemin ja Helsingin välillä. Kokemukset ovat olleet niin rohkaisevia, että VR suunnittelee pohjoisen kuljetusyhtiöiden rekoille omia juna-
vuoroja. Oululainen kuljetusliike Lauri Vähälä Ky lähti ensimmäisenä kokeilemaan rekkojensa kuljettamista Oulusta Helsinkiin lokakuussa 1994. Vähän myöhemmin rekkoja alettiin lastata juniin myös Kemistä. Etelään päin mennessä rekkojen rahtina on ollut mm. paperia ja elektroniikkateollisuuden tuotteita, pohjoiseen taas on tuotu erilaista kulutustavaraa. VR tarjosi käyttöön uusia tavallista pidempiä erikoisvaunuja. Niihin voidaan ajaa 22 metriä pitkä rekka, jossa on vetovaunu ja poikkeuksellisesti kaksi perävaunua. VR:n ja liikenneministeriön laskelmien mukaan rekkajunat kannattavat kuitenkin vain yli 400–500 kilometrin matkoilla. Muualla Euroopassa nopeasti yleistynyt kuljetusmuoto vähentää ympäristön saasteita sekä säästää teitä, polttoaine- ja työvoimakustannuksia.¹⁰

Tavoitteenasetteluun verrattuna yhdistettyjen kuljetusten volyymi on Suomessa vielä varsin vaatimaton. Epäilemättä tähän on vaikuttanut liikennemuotojen kilpailu-asetelma ja reviiirinvariointi. On mahdollista, että kumipyöräliikenteen ja rautateiden välistä yhteistyötä häiritsi takavuosina se tilanne, että VR:n yhteydessä toimi Suomen suurin kuorma-autoalan kuljetusyritys, Transpoint. Maantieliikenteen harjoittajat katsoivat VR:n subvention Transpointille vääristävän kuljetusmarkkinoiden kilpailuasetelmaa. Sitten keskustelu on laantunut, kun Transpoint on hallinnollisesti irrotettu omaksi osakeyhtiöksi, joskin se kuuluu edelleen VR-Yhtymään.

On selvää, että yhdistetyt kuljetukset hyödyttävät kaikkia osapuolia, mikä puoltaa vahvasti sen käytön lisäämistä elinkeinoelämän eri toimialoilla. Kovin suuria muutoksia tässä suhteessa ei ole kuitenkaan aikaansaataavissa. Teollisuuden ja elinkeinoelämän rakenteen vuoksi maantiekuljetuksista vain marginaalinen osa on siirrettävissä rautateille, joko rekassa tai ilman. Toisaalta Suomen rataverkko ei yllä läheskään koko Suomeen eikä rautateitä kannata rakentaa alueille, jossa kuljetustarve jää vähäiseksi.

Loppujen lopuksi yksi painavimmista liikennemuotojen välisen yhteistyön lisäämisen perusteluista on raha tai pikemminkin sen puute:

Meidän liikennejärjestelmä on rakennettu kapasiteetiltaan huomattavasti isommalle maalle kuin Suomi on... Nyt ollaan siinä vaiheessa, ettei hirveästi pystytä enää rakentamaan ja laajentamaan, hyvä että pystytään ylläpitämään ja kunnossapitämään.

5.4 Liikennepolitiikan ja maankäytön yhteensovittaminen aluetasolla

Kun liikennepolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan yhteensovittamisessa valtakunnallisella tasolla esiintyy puutteita ja kehittämistarpeita, maakunnallisella tasolla koordinaatio toimii valtakunnallista tasoa paremmin. Se kuitenkin on yhteistä, että molemmilla tasoilla kehitystä on tapahtunut parempaan suuntaan. Maakunnallisella tasolla liikennepolitiikan ja muun maankäytön välistä yhteensovittamista on edistänyt ennen kaikkea aluekehitysvastuun siirtäminen lääninhallituksista maakuntien liitoille, joiden perustaminen merkitsi myös aluehallinnon kokoamista, koska ne luotiin yhdistämällä pakolliset seutukaavaliitot ja vapaaehtoiset maakuntaliitot. Jo pelkästään näiden organisaatioiden yhdistäminen on lisännyt edellytyksiä maankäytön kokonaisvaltaiseen suunnitteluun maakunnallisella tasolla. Uudistus vähensi suunnittelun päällekkäisyyttä ja konflikteja, joita aiheutti ohjauksen kaksinaisuus; maakuntaliitot kuuluivat sisäasiainministeriön, seutukaavaliitot ympäristöministeriön alaisuuteen.

Valtakunnallisella tasolla pulma on juuri se, että siellä on kaksi apparaattia. Toinen on pitkän tähtäyksen sektorisuunnittelu, se on liikennesuunnittelua ja toinen on kokonaisuuden katsominen, joka tapahtuu vain vuositasolla, vain resurssitasolla. Väitän, että maakunnallisella tasolla on olemassa systeemi, jolla tätä voidaan hoitaa kokonaisvaltaisesti.

Aluekehitysvastuun siirtäminen maakuntien liitoille näyttää vahvistaneen maankäytön poliittista ohjausta, koska maakuntien liittojen – jotka todella näyttävät ottaneen vastuun alueensa kokonaisvaltaisesta kehittämisestä – ohjaus tulee niiden luottamuselinten kautta kunnista. Varsinaisesta maakunnallisesta demokratiasta ei kuitenkaan voida puhua, koska maakunnan asukkaiden vaikutus maankäyttökysymyksiin kanavoituu kahden edustuksellisen portaan, ensin kunnanvaltuustojen ja sitten maakuntien valtuustojen kautta. Maakuntien liitot toimivat tavallaan alueensa etujärjestönä suhteessa valtakunnan tason poliittisiin päätöksentekuelimiin ja valtion keskushallintoon. Tähän lobbaustehtävään yleensä valjastetaan myös alueen kaikki kansanedustajat. Itse asiassa juuri aluetasolla liikennepolitiikan epäpoliittisuus näyttäytyy selvimmin: puoluekantaan katsomatta maakunnan kansanedustajat yleensä ajavat maakunnanliiton priorisoimia liikennehankkeita. Tähän edunvalvontamalliin kytkeytyvät vielä alueelliset kauppakamarit, jotka rekrytoivat liikennevaliokuntiinsa alueensa kuntien, viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajia.

Maankäytön suunnittelu lähtee maakunnan liiton laatimasta maakuntastrategiasta, jonka pohjalta rakennetaan toiminnallista puolta edustava aluekehittämishjelma ja fyysistä puolta edustava seutukaava. Tämän järjestelmän rinnalle kytkeytyy valtion sektoriviranomaisista ja piirihallintoviranomaisista samoin kuin muista maakunnallisista ja kunnallisista viranomaisista, järjestöistä ja yrityksistä tuleva formaalinen ja informaalinen ohjaus. Aluekehityslainsäädännön mukaan mm. tiepiirin tulee tehdä tienpidon suunnitelmaa pyytää lausunto maakunnan liitolta samoin kuin ottaa huomioon strategiset suunnitelmat elinkeinoelämän kehittämiseksi, jos ne vaikutta-

vat tieratkaisuihin. Liikennemuodoista tiepolitiikka kytkeytyy kaikkein tiiviimmin maakunnalliseen maankäytön suunnitteluun pelkästään jo organisaationsa vuoksi: muiden liikennemuotojen alue- tai piirihallinto ei ole alueellisesti yhtä kattava eikä niille ole delegoitu toimivaltaa siinä määrin kuin tielaitoksessa. Esimerkiksi VR:n hallintomalli on huomattavasti keskitetympi: hanke-esitykset ja hankkeiden toteutus kyllä tehdään VR:n tuotantoalueilla, mutta päätökset hankkeista tekee aina keskuhallinto, maakunnissa ei ratkaisuvalltaa ole. VR:n alueorganisaatiot ovat kooltaan huomattavasti tiepiirejä suurempia, mikä vaikuttanee myös siihen, että VR:n vuorovaikutus ja yhteistyö maakuntien kanssa ei ole yhtä tiivistä ja säännönmukaista kuin tiepiireillä. Suureen alueeseen, jopa yhdeksän maakuntaa käsittävään, mahtuu hyvin erilaisia alueellisia intressejä, joiden yhteensovittaminen valtakunnallisen rautatieverkon toimivuudesta ja kokonaisuudesta huolta kantavan VR:n – nyttemmin ratahallintokeskuksen – intressien kanssa ei ole aina ongelmaton. Voitanee sanoa, että VR:lle Suomi näyttäytyy yhtenäisempänä kokonaisuutena ja pienemmästä määrästä alueita koostuvana kuin tielaitokselle, millä on vaikutuksensa myös sen vuorovaikutukseen maakuntien liittojen kanssa. Toinen vuorovaikutuksen luonteeseen vaikuttava tekijä on rautatieinvestointien tielaitosta pidemmät toteuttamisajat ja yleensä korkeammat investointikustannukset, jolloin investointien toteuttaminen vaatii todella perusteellista tarveharkintaa.

Tiepiiri kytkeytyy maakuntahallintoon myös sitä kautta, että maakunnan liitto ja tiepiiri laativat yhdessä tieverkon kehittämisohjelman, jolla tiepiiri haluaa saada maakunnan näkemyksen tieverkon strategisesta kehittämisestä. Tässä kohtaavat toisensa maakunnasta tuleva (välillinen) poliittinen ohjaus ja liikenneministeriöstä tuleva tiepiiriin kohdistuva sektoriohjaus. Näiden ohjausmuotojen yhteensovittamiseksi tiepiiri laatii pidempää tähtäystä edustavan tieverkon kehittämisen kymmenvuotishojelman, jonka pohjana on liikenneministeriön laatima infrastruktuurin kymmenvuotishojelma. Liikenneministeriöstä tulevan, luonteeltaan karkeamman poliittisen ohjauksen ja maakunnan kehittämistarpeista nousevan ohjauksen yhteensovittamisessa ei liene suuria ongelmia.

Yksi potentiaalinen ongelmien lähde on kuitenkin alueviranomaisten hallinnolliset rajat, jotka eivät mene päällekkäin. Tiepiirit on jo lainsäädännöllä kytketty lääneihin, mutta liikennepolitiikassa läänien merkitys on nykyisin verraten pieni. Tiepiirien alueella toimii useita maakuntien liittoja, joiden toimialueet ovat huomattavasti tiepiirejä pienemmät. Tärkeintä kuitenkin olisi, kuten valtioneuvostokin on edellyttänyt, että tiepiireihin kuuluisi vain kokonaisia maakuntia, mutta tämäkään ei täysin toteudu. Esimeriksi Pirkanmaan liitosta neljä kuntaa kuuluu Turun tiepiiriin. Hämeen tiepiiriin puolestaan kuuluu kuntia Pirkanmaan, Satakunnan ja Päijät-Hämeen liitoista.

Täysin ongelmaton aluekehityslainsäädännön mukanaan tuoma uusi tilanne ei kuitenkaan ole. Maakunnista tulevan poliittisen ohjauksen ja tielaitoksesta tiepiireihin tulevan ohjauksen välinen suhde hakee vielä muotoaan. Kysymyksen tekee herkäksi vallankäyttöön liittyvät aspektit. Kysymys on tiepiirin edustaman sektorikohtaisen asiantuntemuksen ja maakunnan liiton edustaman alueen kehittämistä koskevan kokonaisnäkemyksen yhdistämisestä. Maakuntien liitoilla ei ole spesifistä tiensuunnittelun asiantuntemusta eikä tiepiireillä kokonaisnäkemystä alueen kehit-

tämisestä. Tiepiiri on tavallaan puun ja kuoren välissä, kun sen on täytettävä samanaikaisesti sekä maakunnan liitolta tulevat tavoitteet että tielaitoksesta tulevat valtakunnan tiepolitiikkaa, so. tiestön yhtenäistä palvelutasoa, rakenteellista kuntoa, kunnossapidon tasoa ja suunnittelua koskevat tavoitteet. On ilmeistä, että näiden kahden ohjausmuodon yhdistäminen kaipaa vielä selkiyttämistä.

Joka tapauksessa maakunnallisella tasolla nähdään maakunnallisen hallinnon kokoamisen ja aluekehitysvastuun delegoinnin maakuntien liitoille tasapainottaneen tiepiirien aiemmin varsin vahvaa valta-asemaa. Tiepiirin katsotaan avoimesti kuuntelevan alueen kantoja, mutta toisaalta esittävän hyvin voimakkaasti kantansa siihen, mikä on teknisesti tarpeen. Paine yhteistyöhön tulee siltä pohjalta, että yhdessä toimien samaan suuntaan voidaan kasvattaa tienpidon resursseja. Maakuntien liittojen kautta toimiminen palvelee myös tiepiirien intressejä ja helpottaa niiden omaa toimintaa. Kun nyt maakuntien liitot kanavoivat kuntien inressejä ja aggregoivat kuntien yhteisen tahdon, tiepiirin ei tarvitse keskustella kuin ehkä kolmen maakunnan eikä enää 60 kunnan kanssa. Tielaitoksen kehittämis- ja ohjausjärjestelmät nähdään myös hyvin moderneiksi, muita valtion laitoksia kehittyneemmiksi.

Liikennepolitiikan ja maankäytön välisen yhteensovittamisen tilan arviointi alueellisella tasolla on tässä yhteydessä vaikeaa, koska on ilmeistä, että maan eri puolilla on tässä suhteessa eroja. Ainakin Pirkanmaalla yhteistyösuhteet liikenteen ja maankäytön eri osapuolten välillä ovat toimivat ja yhteistyöhön ollaan tyytyväisiä. Osapuolet ovat suuntautuneet aktiivisesti yhteistyöhön. Jälleen kerran toimivilla henkilösuhteilla on ollut tässäkin osuutensa.

Valtakunnan tasolta tarkasteltuna maakunnallinen yhteistyö liikenneasioissa ei kuitenkaan näyttäydy yhtä toimivana. Tämä näkyy siinä, että myös maakunnalliselle tasolle kaivataan infrasuunnitelmia tai maakunnallisen liikennepolitiikan luomista siten, että maakuntien kehittäminen olisi omaperäistä, alueellisista lähtökohdista lähtevää, mutta valtakunnalliseen kehykseen perustuvaa. Ajattelutapa heijastaa näkemystä, että myös liikennepolitiikka on yhä sektoripolitiikkaa maakunnallisella tasolla. Maakunnallisten liittojen nähdään olevan jossain määrin jäsenkuntiensa vankeja: monilta on toistaiseksi puuttunut rohkeutta irrottautua tasapuolisuusajattelusta ja priorisoida maakunnan sisäisiä hankkeita. Maankäyttöä koskevien linjausten viivästyminen voi johtaa siihen, että elinkeinoelämä lykkää investointipäätöksiään ja jopa korjausinvestointipäätöksiään.

5.5 Liikennepolitiikan ja maankäytön yhteensovittaminen kunnissa

Kun maakunnallisella tasolla ollaan verraten tyytyväisiä liikennepolitiikan ja maankäytön muiden muotojen väliseen yhteensovittamiseen, kunnallista tasoa koskevat näkemykset polarisoituvat hyvin voimakkaasti. Optimistinen näkemys lähtee siitä, että tiepiirien suhtautumistapa kuntiin on muuttunut selvästi viimeisen vuosikymmenen aikana avoimempaan ja keskustelevallempaan suuntaan. Vielä 1960-luvun tie-suunnittelussa tiepiirit aika itsellisesti vetivät teiden linjaukset ja niiden yhteys

muuhun yhdyskuntarakenteeseen unohtui täysin. Ne pikatiet, joiksi niitä vielä 1950- ja 1960-luvun alussa kutsuttiin, olivat kahden ison paikkakunnan välisiä väyliä. Valtakunnallista tieverkkoa ei ollut. Luotiin isojen kaupunkien väliset yhteydet, ja ne menivät sattumalta miten menivät pienten yhdyskuntien läpi. Seutusuunnittelu syntyi 1940-luvulla, mutta ennen kuin järjestelmä sai vaikutusta tielaitokseen, tiepiireihin ja liikenneministeriöön nähden, se kesti kauan. Vakinaiset seutukaavaliitot perustettiin 1960-luvun lopulla. Ensimmäinen runkokaavavaihe v. 1969 oli merkittävä, koska siinä oli ensimmäistä kertaa mukana yhdyskuntarakennekysymys: liikenneväylien tuli pitää yllä yhteyksiä ja parantaa yhdyskuntien asemaa.

Tänä päivänä kuntien ja valtion, mukaanlukien tielaitoksen suhde on muuttunut. Enää ei ole aiempaa vastakkainasettelua. Esille tuli jopa näkemys, että nykyisin kunnilla on aika paljon sananvaltaa suhteessa tiepiireihin, ja kunnat voivat jopa haluta huonompia vaihtoehtoja kuin mitä tielaitos olisi valmis tarjoamaan. Yksi osa tielaitoksen muuttunutta sidosryhmäkonseptia on asiakaslähtöisyyden ideaali, käsitys tienkäyttäjien palvelemisesta, jota on ajettu hyvin voimakkaasti tielaitoksen toimintaperiaatteisiin organisaation kaikille tasoille.

Uudentyyppistä yhteistyön muotoa kuvastaa Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunitelma (tasetutkimus). Projektin valmistelussa ovat olleet mukana seudun kunnat (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Tampere ja Ylöjärvi), Pirkanmaan liitto, liikenneministeriö, ympäristöministeriö, tielaitos, Hämeen tiepiiri, Hämeen lääninhallitus, ilmailulaitos, Tampereen teknillinen korkeakoulu, Tampereen yliopisto, Tampereen kauppakamari, valtionrautatiet/Länsi-Suomi, linja-autoliitto/Matkahuolto. Projektin yleistavoitteena on selvittää liikenteen ja maankäytön skenaariot suunnittelualueella, liikennejärjestelmän osien verkolliset, toiminnalliset ja ympäristölliset puutteet ja kehittämismahdollisuudet, maankäytölliset puutteet ja kehittämismahdollisuudet, käyttäjien kokemat liikennejärjestelmään ja sen osiin liittyvät ongelmat sekä puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ehdotettavien toimenpiteiden vaikutukset kaupunkiseudun liikenteeseen, maankäyttöön, rahoitukseen ja ympäristöön. Projektin lopputuotteena syntyy kaupunkiseudun kuntien ja organisaatioiden yhteistyössä laatima ja käsittelemä liikennepoliittinen ohjelma (ajoitettu toimenpideluettelo) ja ympäristövaikutusten arviointiselvitys käytettäväksi organisaatioiden kaavoitukseen, liikenteeseen, maankäyttöön ja ympäristöön liittyvässä toimenpidesuunnittelussa ja toteutuksessa.¹¹ Aiemmin liikennejärjestelmäsuunnittelua on toteutettu Helsingin ja Oulun seuduilla.

Tampereen seudun liikennejärjestelmäsuunnittelu halutaan nähdä nimenomaan prosessina, jossa itse prosessi on jopa tärkeämpi kuin lopputulos. Oppia pyritään ottamaan aiemmin tehdyistä yleissuunnitelmista, jotka konsultin tekemän työn jälkeen helposti unohtuivat ja kunnat alkoivat vetää omia linjojaan. Nyt mukana on kaikki joukkoliikenteen muodot tie-, rautatie, linja-auto-, lento-, ja taksiliikenne. Projektiin liittyy myös Tampereen matkakeskus -hanke, jolla pyritään kokoamaan eri joukkoliikenteen muodot samaan paikkaan joukkoliikenteen käytön helpottamiseksi ja joustavuuden lisäämiseksi. Tavoitteet ovat kunnianhimoiset: kysymyksessä on pilottihanke, malli muulle Suomelle ja koko Euroopalle. Liikennepoliitikan kunnalli-

¹¹ Tampereen kaupunkiseudun...1994

sen tason koordinointivaikeuksia kuvaa hyvin elokuussa 1995 järjestetty matka-keskusseminaari, jossa linja-autoliikenteen edustajat katsoivat, että bussiliikenne on pakotettu mukaan hankkeeseen ja että suunniteltu paikka rautatieaseman ympärillä ei toimisi bussiliikenteen ehdoilla.¹²

Yleisesti kuitenkin eri liikennemuotoja edustavien laitosten, viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja poliittisten päätöksentekijöiden välisen yhteistyön nähdään toimivan Tampereen seudulla liikennekysymyksissä hyvin, jopa paremmin kuin muualla Suomessa. Yksi keskeinen syy tähän on toimivat henkilösuhteet alalla työskentelevien henkilöiden välillä. Rakenteellisempaa selityksenä nähdään se, että Tampere on ollut hallinnon periferiaa, mm. läänin pääkaupunki on Hämeenlinna, mikä on pakottanut tiivistämään eri organisaatioiden yhteistyötä.

Huolimatta varsin yleisestä ajattelutavasta, että tielaitoksen/tiepiirien ja kuntien välisissä suhteissa tasavertaisuus, vastavuoroisuus ja vuorovaikutteisuus on kasvanut, kannatusta on yhä näkemyksellä, että tielaitos sanelee ja kunnat sopeutuvat. Tielaitoksen vallan perusta on luonnollisesti tieinvestointien toteuttamiseen tarvittava raha, jolloin saavana osapuolena oleva kunta on luonnollisesti myös vaikutuksen kohteena oleva osapuoli.

Siellä on prosessia ja ne kuuntelevat. Se on aika paljon leikkimistä, kun sillä ei ole vaikutusvaltaa... Toisella ei ole aseita ollenkaan, ei voi keskustella jos on vain ottava puoli... Jos mennään syvälle siihen yhtälöön, niin ne eivät ole sillä tavalla tasa-arvoisia.

Sanotaan, että toinen osapuoli on saanut liikaa eväitä.

Sellainenkin epäily tulisi esille, että tielaitoksen panostaminen vuorovaikutuksen lisäämiseen sidosryhmäsuhteissaan ei olisi aivan aitoa vaan pikemminkin taktiikkaa:

Ennen meitä ei kuultu. Nyt meille itse asiassa lähetetään hirveän paljon papereita ja pyydetään kannanottoja, mutta ne kaikki lähtevät olettamuksesta, että tie tehdään. Nollavaihtoehtoja ei ole edelleenkaan olemassa tai ne eivät ole todellisia.

Kunnan valtaresurssina vaakakupissa on puolestaan kaavoitusmonopoli. Konflikteille alttiita ovat erityisesti sellaiset valtakunnalliset liikennehankkeet, jotka ulottuvat jonkin kunnan alueelle ilman, että kunta itse hyötyy suoranaisesti millään tavalla. Valtakunnallinen ja kunnallinen tarve törmäävät tällöin toisiinsa. Kunnissa voidaan haluta käyttää pääteitä maankäytön välittömiin tarpeisiin enemmän kuin mitä tielaitoksen liikenneturvallisuuksavoitteet ja yhdyskuntarakenteen opit edellyttävät.

Kun maakuntien rooli liikennepoliitiikan ja maankäytön yhteensovittamisessa on kasvanut, sen kääntöpuolena on kuntien vaikutusvallan supistuminen. Kuntien yli menevissä ratkaisuisa maakunnat käyttävät nyt sitä mandaattia, mitä kunnat käyttivät aiemmin itse suoraan.

Mutta jos ajatellaan kuntatasoa, niin kyllä kunta on edelleen sellainen vastaanottava osapuoli suhteessa tiepiiriin. Kunta on niin pieni, että silloin kun puhutaan tielaitoksen hoitamista teistä, niin ne ylittävät useamman kunnan eivätkä ole kuntakohtaisia kysymyksiä pelkästään.

Kunnilla on keskimäärin ns. orjamentaliteetti, ne ovat pokkailijoita. He sanovat, että tehdään niin kuin tielaitoksen herrat hyväksi näkevät. Se on heille suuri lahja.

Toisaalta osapuolten liikkumatilaan vaikuttaa kunnissa vallitsevana oleva hajautunut yhdyskuntarakenne, joka asettaa omat rajoitukset liikennepoliitikalle:

Liikennepoliittisesti, yhteiskuntapoliittisesti, ympäristöpoliittisesti olisi tietysti parasta, jos olisi kiinteä yhdyskuntarakenne, mahdollisimman vähäinen liikennetarve. Mutta kun tämä menee juuri ristiin suomalaisen ihanteen kanssa, että on mökki järven rannalla keskellä kaupunkia.

Jos nyt haluttaisiin toisenlaista liikennepoliitikkaa, että kevytliikenne ja joukkoliikenne voisivat toimia, silloinhan maaseudun pitäisi olla hyvin erilaista kuin mihin se on tänä päivänä kehittynyt. Joukkoliikenne asettaa hyvin ankarat määräykset sille, minkä tyyppistä maankäytön täytyy olla.

Kyllä se vielä menee toisinpäin, että maankäyttö kytketään tiepolitiikkaan. Ensin tehdään tiet, ja sitten katsotaan maankäyttöä. Sinne sitten hakeutuu yritys-elämä ja asuntojen rakentajat. Ei kunnilla ole semmoista valtaa tiepolitiikkaan, lähinnä veto-oikeus.

Kuntien välillä on kuitenkin eroja, mitä tulee niiden ja tiepiirin väliseen vuorovaikutukseen ja valtasuhteeseen. Kunnan koko – mihin usein liittyy raha – on yksi keskeinen erottava tekijä. Kun kunta sijoittaa liikennehankkeeseen myös omaa rahaa miljoonia tai jopa kymmeniä miljoonia, mihin yleensä vain suuret kunnat pystyvät, samalla se ostaa myös sananvaltaa hankkeen suhteen. Asiantuntijavaltakin kytkeytyy kuvioon: pienillä kunnilla ei yleensä ole sellaista henkilökuntaa, joka pystyy keskustelemaan samalla kielellä liikennelaitosten suunnittelijoiden kanssa. Kun kunnalla ei ole liikennesuunnittelun asiantuntemusta, on sen vaikeampi asettua vastustamaan valtion liikennelaitosten suunnitelmia. Kunnalle helposti vastataan, että hanketta ei voida muuten toteuttaa kuin suunnitellulla tavalla. Pienillä kunnilla ei yleensä ole myöskään varaa hankia laajamittaisia selvityksiä tai vaihtoehtotarkasteluja konsulttityönä. Kuntien välillä on myös eroa mitä tulee niiden ja alueen

muiden liikenteeseen ja maankäyttöön kytkeytyvien tahojen edustajien henkilösuhteiden toimivuuteen. Varsin yleinen käsitys on, että toimivien henkilösuhteiden toiseen ääripäähän sijoittuu Tampere, kun taas toista ääripäätä edustaa Turku. Yleensä yhteistyön ongelmat lienevät yleisempiä pääkaupunkiseudun kuntien ohella enemmän suurissa kuin pienissä kunnissa.

5.6 Laitosten hallintomalli ja liikennepolitiikka

Liikennesektorin organisaatorakenteet samoin kuin menettelytavat ovat muuttuneet 1990-luvulla hyvin nopeasti, nopeammin kuin monilla muilla hallinnonaloilla. Hallinnonalaan kohdistuvaa säätelyä on purettu nopeassa tahdissa. Valtionrautatiet muutettiin liikelaitokseksi vuonna 1990, ilmailulaitos seuraavana vuonna. Tulosojohtamista, johon kaikkien valtion yksiköiden on pitänyt siirtyä Ahon hallituksen päätöksen mukaan vuosina 1994–1995, kokeiltiin tie- ja vesirakennushallituksessa jo vuosina 1988–1989, ja tielaitokseksi muuttuneena virasto siirtyi tähän johtamismenetelmään ensimmäisten joukossa 1990.¹³ Merenkulkulaitoksen tavoin tielaitoksen sisällä on käynnistetty valmistelutyö virastomuodossa toimivan laitoksen muuttamiseksi liikelaitosmuotoon, jolloin jo aloitettu tilaaja- ja tuottajaportaan eriyttäminen viedään loppuun.

Keskeinen kysymys on, mikä vaikutus valtion liikennelaitosten uudella hallintomallilla on liikennepoliittiseen ohjaukseen ja mitä vaatimuksia se asettaa liikenteen julkiselle hallinnolle. Miten kaksi liikenteen ohjauksen muotoa, poliittinen ohjaus ja markkinaohjaus, joiden molempien vahvistamista sinänsä pidetään toivottavana, voidaan sovittaa yhteen? Miten liikennemuotojen yhteensovittaminen ja yhteistyö, joita pidetään yleisesti kannatettavina tavoitteina, voidaan yhdistää markkinaohjausideologiaa heijastavaan tulosohtausmalliin, joka palkitsee puhtaasti tulosityksikkökohtaisten tavoitteiden saavuttamista?

Eri liikennemuotoja edustavien laitosten liikelaitostamista ja yhtiöittämistä pidetään liikennesektorilla yleisesti hyväksyttävänä ja oikeansuuntaisena kehityksenä. Laitosten tehokkuus lisääntyy, kun niiden itsenäisyys lisääntyy ja ne voivat keskittyä toimintaan, joka on liiketaloudellisesti kannattavaa muiden yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävien tehtävien siirtyessä valtiovallan vastuulle. Itse asiassa uuden hallintomallin katsotaan selkiyttävän osapuolten rooleja liikennesektorilla. Kun poliittiset päättäjät ovat perinteisesti käyttäneet liikenneinvestointeja esim. työllisyys- ja aluepoliittisten tavoitteiden saavuttamisen keinona, nyt tämä tulee entistä avoimemmin esille, mikä ei välttämättä suinkaan helpota päätöksentekoa. Kun aiemmin laitokset ovat joutuneet itse rahoittamaan liiketaloudellisesti kannattamattomia väylähankkeita harvaan liikennöidyillä alueilla, nyt valtiovalta ostaa nämä tarpeellisenä pidetyt, mutta liiketaloudellisesti kannattamattomat palvelut esim. VR:ltä.

Liikennepoliittisen ohjauksenkaan ei katsota vaarantuvan tässä mallissa. Ensinnäkin eri liikennemuotoja edustavat laitokset ovat tulevaisuudessakin valtion omistuk-

¹³ Levä 1993, 71, 84, 93

sessä, ja niille on määritelty tehtävät lainsäädännössä. Toiseksi laitosten rahoitus tulee jatkossakin pääosin valtion talousarvion kautta, mikä takaa sen, että poliittisen ohjauksen instrumentit ovat tulevaisuudessakin niin haluttaessa käytettävissä. Kolmantena muotona voidaan mainita palvelutavoitteet, joita poliittiset päätöksentekijät voivat asettaa valtion omistamille laitoksille, kuten tapahtuu ilmailulaitoksen kohdalla tänäkin päivänä. Sitä vastoin lentoliikenteen infrastruktuuri-investoinneista eduskunta ja valtioneuvosto eivät enää päätä, vaan ilmailulaitos itsenäisesti saamiensa maksutulojen puitteissa. VR:n kohdalla olennainen muutos tapahtui jo virastomuodosta liikelaitosmuotoon siirtymisen yhteydessä.

Infran rakentaminen Suomen tyypisissä olosuhteissa, oli kyse sitten ratojen rakentamisesta tai teiden rakentamisesta, on aina ja varmasti jatkossakin yhteiskunnan rahoilla tehtävä. Se on mekanismi, jolla tähän vaikutetaan ja ylläpitoon. Periaatteessa Euroopassakin etsitään kaikenlaisia yksityisen rahoituksen malleja, tietullijärjestelmiä. Ne voivat muodostaa vain yksittäisiä tapauksia. Suomen liikennevirroilla ja väestömäärällä niistä ei voi koskaan tulla ratkaisevaa ja merkittävää.

Silloin kun infraa rakennetaan ja tehdään, niin ne tulevat valtion budjetin kautta. Mikään näistä laitoksista ei tienaa niitä rahoja itse. Valtionrautatiet ehkä parhaiten, mikään muu ei tule tienaamaan sitä. Silloin tarvitaan aina budjettirahoja ja silloin se koordinaatio tulee pelaamaan.

Se saattaa parantaa tilannetta. Aina jää joka tapauksessa se osa virastosta tai laitoksesta, joka miettii mitkä ovat yhteiskunnan tarpeet ja toimenpiteet. Niin jäi rautateille ratahallintokeskus, jonka vastuulla on miettiä miten rataverkkoa kehitetään. Tämä varsinainen suorittava työ tilataan yksiköltä, joka toimii markkinoilla ja tavallaan kilpailutilanteessa. Tämä tuo sisäisen tehokkuuden toimintaan mukaan. Markkinoilla on muitakin toimijoita kuin tielaitos, ne kilpailutetaan, katsotaan hinta-laatu-suhdetta. Se oikeastaan puhdistaa vielä nämä roolit. Selkeämmin se osa tielaitosta, joka tulee jäämään virastomuotoon, on sitä varten, että se miettii yhteiskunnan hyvää. Se mitä tehdään, tehdään ammattimaisesti... tiehallintovirasto, joka miettii mitä yhteiskunta asiakkailtaan tarvitsee, mitä valtakunnan politiikasta tien kehittämisen suhteen tulee. Toisaalta myöskin kilpailuttaa ne palvelut, ostetaan ne palvelut. Tielaitoksesta tehtävä liikelaitos, joka on valtaosa tätä nykyistä tielaitosta, on yksi markkinoilla toimiva palvelujen tuottaja. Mielestäni se oikeastaan selkeyttää.

Tielaitoksen liikelaitostamissuunnitelma koskee vain tuotantopuolta, jonka rinnalle jäisi edelleen tievirasto, joka huolehtisi nimenomaan niistä tehtävistä, jotka liittyvät tiepolitiikan valmisteluun ja tuotannon tilaamiseen yrityksiltä.

Se että tuotanto yhtiötetään, niin se ei minusta muuta mitään päätöksentekojärjestelmässä. On hiukan rooliristiriitaa siinä, että tielaitos suunnittelee tienpitoa ja rakentaa. On vaikea saada kansalaisia ja sidosryhmiä uskomaan, että tielaitos toimii tässä kaksoisroolissa neutraalisti. Jatkuvasti väitetään, että tielaitos suunnittelee teitä, jotta sen omalla organisaatiolla olisi töitä. Tämä poistuu nyt, kun laitos jaetaan kahtia.

Tielaitokselle suunnitellaan näin ollen hyvin samantyyppistä organisaatiota kuin mikä rautateiden kohdalla otettiin käyttöön 1.7.1995, vaikka muodollisesti kysymys ei olekaan yhtiöittämisestä. Rautatieinfrastruktuuri siirrettiin liikenneministeriön alaiselle virastolle, ratahallintokeskukselle, joka saa tulonsa osittain rataverkon käytöstä perimistään maksuista, osittain valtion budjettivaroista. Ratahallintokeskus vastaa rataverkon ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä radanpidon kiinteistöstä. Keskus vastaa osaltaan myös junaliikenteen turvallisuudesta, johon liittyviä palveluja se joutunee ostamaan VR-yhtymältä. Ratahallintokeskus omistaa rataverkon laitteineen, rakenteineen ja maa-alueineen. Keskus tilaa ratatyöt ulkopuolisilta suunnittelijoilta ja urakoitsijoilta, mm. VR-Yhtymään kuuluvalla Oy VR-Rata Ab:ltä. Rautatieliikenteestä vastaa puolestaan konsernin emoyhtiönä VR-Yhtymä Oy, joka tarjoaa hallinto-, rahoitus- ja kiinteistöpalveluja konsernin muille yhtiöille. Konsernin tytäryhtiöitä ovat mm. tavara- ja henkilöliikenteestä vastaava VR Osakeyhtiö ja Oy VR-Rata Ab, joka huolehtii ratojen ja niihin liittyvien laitteiden suunnittelusta, ylläpidosta ja rakentamisesta.¹⁴

Huolimatta siitä, että liikelaitostamista ja yhtiöittämistä pidetään oikeana kehittämissuuntana, myös sellaisia epäilyksiä VR:n yhtiöittämisen aitoudesta näyttää esiintyvän, varsinkin elinkeinoelämän piirissä, jotka voisivat toistua myös tielaitoksen kohdalla. Epäilykset VR:n yhtiöittämistä kohtaan näyttäisivät koskevan erityisesti tilaaja- ja tuottajajaksikon välistä riippumattomuutta. Nyt ratahallintokeskuksen ja VR-Yhtymän nähdään olevan yhä kovin lähellä toisiaan: esimerkiksi ratahallintokeskuksen katsotaan tilaavan radanpidon strategiat omalta asiakkaaltaan, VR-Rata Oy:ltä.

Tielaitoksenkin tapauksessa tilaajajaksikon tulisi tämän ajattelutavan mukaan olla lähellä liikenneministeriötä ja tuottajajaksikon vastaavasti kaukana siitä. Tielaitoksen osalta liikelaitostamissuunnitelma lähtenee siitä, että tievirastosta muodostettaisiin liikenneministeriön hallinnonalalla toimiva, mutta ministeriön organisaatioon kuulumaton hallintoyksikkö ratahallintokeskuksen ja autorekisterihallintokeskuksen tapaan. Suunnitelma on mielenkiintoinen sitä taustaa vasten, että valtion keskuhallintoa on 1990-luvulla pyritty kehittämään yksiportaiseksi.¹⁵ Tievirasto tilaisi tienpitoa koskevat palvelut eri tuottajilta, mm. tielaitokselta, jolle luotaisiin oma alueorganisaatio. On ilmeistä, että sekä VR:n että tielaitoksen kohdalla ainakin neuvotteluosapuolten määrä lisääntyy hallintoreformin myötä suhteessa ulkopuolisiin tahoihin. Keskeinen kysymys liikelaitostamisen tai yhtiöittämisen aitouden kannalta ei ole niinkään se, lisääntyykö organisaatioiden määrä, vaan se, syntyykö tuottajapuolelle sellaisia organisaatioita, joita tilaaja voi kilpailuttaa keskenään. Oy VR-Rata Ab:lle ei liene ainakaan vähään aikaan todellisia kilpailijoita, mitä tulee ratahallintokeskuksen tilaamiin radan rakennushankkeisiin.

Sen suhteen, missä määrin uusi hallintomalli sitten edistää liikennemuotojen yhteistyötä ja niiden yhteensovitusta, liikennesektorin näkemykset hajaantuvat. Optimistinen näkemys lähtee siitä, että kun laitosten itsenäisyyttä lisätään ja niiden tehok-

¹⁴ Ks. esim. Valtionrautatiet. Vuosikertomus 1994.

¹⁵ Ks. esim. Levä 1993, 64

kuusvaatimukset kasvavat, niiden on pakko hakeutua toistensa kanssa yhteistyöhön. Pessimistisen näkemyksen mukaan liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen vain vahvistaa liikennemuotojen välistä kilpailua ja vastakkainasettelua. Tulosohjauksen ja liikesalaisuuden myötä eri liikennemuotojen välille nousee aikaisempaa korkeampia raja-aitoja, koska päämääränä on yksinomaan oman laitoksen liiketaloudellinen kannattavuus. Tulosohjausmallissa eri liikennemuotojen saati sitten hallinnonalojen välinen yhteistyö ei ole helposti aikaansaataavissa. Tulosohjaus johtaa siihen, että yksikön tuloksen saavuttaminen voi aiheuttaa sivuvaikutuksia toisen yksikön toiminnalle, mutta se ei kiinnosta ensiksi mainittua, koska ainoa asia, josta palkitaan on oman yksikkökohtaisen tuloksen saavuttaminen. Optimistien vastaus tähän pelkoon on, että ongelmia ei aiheudu, koska liikennemuotojen yhteensovittaminen ei kuulu-kaan tälle tasolle:

Se on minusta toiveajattelua, että koordinointia voitaisiin tehdä täällä operatiivisella tasolla. Minusta VR, tielaitos ja muut ovat operatiivista tasoa. Ei siellä sitä voida tehdä, ovat ne sitten virastoja tai liikelaitoksia tai yhtiöitä. Kyllä se on ministeriössä aina tehtävä riippumatta alemman organisaation mallista. Kyllä nämä ovat intressiedustajia... Ne vaikeuttavat yhteistyötä sen vuoksi, että intressi tuo mukanaan liikesalaisuuksia ja tietopohja kapenee.

Siihen (eri liikennemuotoja edustavien laitosten väliseen yhteistyöhön – IR) en usko kovinkaan paljon. Ei tällaista yhteistyötä ole koskaan aikaisemminkaan ollut. Se ei paranna jos ei pahennakaan.

Kun liikennemuotojen väliset rajat tulevaisuudessa vain kohoavat hallintomallin muutoksen ja tulosohjauksen myötä, keskeinen kysymys on, kykeneekö liikenneministeriö kuromaan sektoroitumista umpeen ja hahmottamaan liikennepolitiikan kokonaisuutta. Tämän kysymyksen suhteen liikennesektorilla toimivien näkemykset eroavat hyvinkin paljon toisistaan. Toista ääripäätä edustavan liberalistisen näkemyksen mukaan liikenneministeriön ei tulisiakaan liiemmästi puuttua eri liikennemuotoja edustavien laitosten toimintaan:

Rooli muuttuu varmasti, mutta lisääntykö vai vähentykö ministeriön vaikutus, niin pikemminkin toivoisin, että se vähentyisi. Se puuttuisi asiaan, jos osoittautuisi että yhteiskunnan kannalta on selviä epäkohtia.

Tämä näkemys edustaa selvästi poikkeusta yleisestä linjasta. Jonkin verran esiintyy myös ajattelutapaa, että hallintomallin muutoksella ei ole vaikutusta liikenneministeriön asemaan.

Ei se sitä muuta. Itsenäisinä me olemme toimineet tälläkin hetkellä. Jokainen keskusvirasto ja laitos on ollut itsenäinen. Me päätämme itse mitä teemme.

Ei tämä aseta mitään uusia vaatimuksia, mutta se on eri kysymys, että pitäisikö liikenneministeriöllä olla voimakkaampi koordinaatio ja minkälainen alueorganisaatio. Se on enemmänkin riippumaton siitä, miten tielaitoksen organisaatio kehittyi.

Vallitsevana on kuitenkin näkökanta, jonka mukaan laitosten itsenäistyminen voi vaikeuttaa liikennepolitiikan suunnittelua, mikä korostaa ministeriön koordinointi-tehtävän merkitystä ja edellyttää ministeriön aseman ja ylipäänsä liikennepoliittisen ohjauksen vahvistamista.

Suuntaus on aivan oikea. Myönnän, että liikelaitostamisella saadaan tehokkuutta, mutta yhdyin niihin, jotka näkevät sen vaaran olevan olemassa. Se edellyttää eduskunnalta entistä tarkempaa seurantaa ja puuttumista asioihin. Entistä tärkeämmäksi se tekee sen, että olisi tiukemmalla tahdilla näitä parlamentaarisia tai vastaavia komiteoita, joissa tehdään isoja suuntauksia.

Ei se (mahdollisuus hahmottaa liikennepolitiikan kokonaisuutta – IR) välttämättä sitä kautta katoa, että niistä tulee liikelaitoksia. Ne keskittyvät sitten entistä enemmän omaan tehtäväänsä. Se edellyttää että liikenneministeriössä ja poliittisella tasolla liikennemuotojen välinen ja varsinainen liikennepoliittinen keskustelu on riittävän terävää. Eli yleiset resurssien jaot ja puitteet laitoksille määriteltäisiin paljon selvemmin kuin tällä hetkellä... Mutta ei se välttämättä paha asia ole, tehokkuuden kannalta varmasti hyvä, mutta niille ei saa antaa tosiasiallista tiepolitiikan tai liikennepolitiikan teon valtaa.

Tämä kehitys, joka on meneillään, on myönteistä. Kyllä tätä poliittista ohjausta syydetään astetta ylemmäksi, hyvin voimakkaaksi ministeriön rooli tässä korostuu. Näiden laitosten osalta on niiden keskinäinen asia pitää kenttä kilpailullisesti mahdollisimman tasapuolisena. Silloin se toimii. Se liikennepoliittinen ohjaus siirtyy siltä taholta kokonaan pois.

Yleinen käsitys on, että liikenneministeriö ei kykene nykyisessä muodossaan selviytymään näistä kasvavista, liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen nostamista vaatimuksista. Se kyllä myönnetään yleisesti, että liikenneministeriö on viime vuosina kehittynyt oikeaan suuntaan. Erityisesti liikenneväyläyksikön perustaminen ministeriöön pari vuotta sitten ja ministeriön työryhmän tuottama Suomen liikenneinfrastrukturi 2010 -mietintö koetaan positiivisina signaaleina ministeriön halusta ja pyrkimyksestä hahmottaa liikennepolitiikan kokonaisuutta. Vaikka kokonaisvaltainen, eri liikennemuodot kattava näkökulma liikennepolitiikkaan on vahvistunut, sen saavuttamisen tiellä on vielä monia esteitä. Yksi suurimmista näistä on ministeriön sektoroituneisuus:

Ministeriön vastuu tässä kasvaa. Minusta rakenne on periaatteessa ihan oikea. On olemassa liikenneministeriö, jonka vastuulla on liikennepolitiikan valmistelu ja toteuttamisen valvonta. Kyllä siihen pitäisi resurssit riittää. Ongelmana ministeriössä on minusta se, että ministeriön sisäinen organisaatio ja päätöksentekorakenne ei toimi. Olen joskus vähän ilkeästi sanonut, että ministeriöllä ei ole organisaatiota. Ministeriö koostuu n. 70 esittelijästä ja jokainen esittelee päätöksen ministerille, joka ratkaisee, taikka tarvittaessa valtioneuvostolle. Perinteinen vanhan hallintomallin mukainen esittelyjärjestelmä ei toimi. Meillä ei ole olemassa ministeriön kantaa, vaan meillä voi olla ministerin kanta ja liuta ministeriön virkamiesten kantoja, jotka voivat olla ristiriidassa keskenään. Ministeriön päätöksentekojärjestelmä ei minusta toi-

mi. Meillä on onneksi siellä erittäin vahva kansliapäällikkö, joka paikkaa henkilökohtaisella panoksella paljon.

Olen vähän aikaa liikenneministeriöön tutustunut ja huomannut, että yksi ajattelee yhtä ja toinen toista asiaa. Yhdellä on antipatiat yhteen suuntaan ja toisella sympatiat toiseen suuntaan.

Se on sektoroitunut ja siellä on monenlaista monen kerroksen väkeä. Tie-miehet on siellä vahvoilla, VR on jäänyt vähän jälkeen. Siten siellä on vielä kansliapäällikön luottoporukka, joka hoitaa hommat.

Kyllä siellä sellainen on (liikenneväyläyksikkö – IR), mutta liikenneministeriössä on vanhaa perua vielä tällainen liikennemuotokohtainen ajattelu. Siellä on omat vartijansa tiepuolelle, rautatiepuolelle, ilmailulle ja merenkululle. Se menee eri sarkoina ja palelee siitä puolesta, että liikennettä katsotaan kokonaisuutena. Jos kärjistää, niin jos jonain vuonna rautatiet saa rahaa, niin seuraavana vuonna se on perusta sille, että tiepuoli huutaa, ettei olla oltu oikeudenmukaisia. Kun tieliikenne on valtaliikennemuoto, niin se toimii minus-ta tällä hetkellä niin päin, että tienpidon määrärahat on perusteena sille, että rautatiet ilmoittaa, etteivät saa läheskään yhtä paljon kuin tiepuoli. Ei oteta huomioon tarpeita ja suhteuteta siihen. Tämän todellisen tarpeen arviointi on vaikeaa.

Huono puoli on se, että ohjaus ministeriötasolta keskusvirastotasolle on niin sektoroitunutta, että jos sieltä saataisiin yli sektorirajojen ohjausta nykyisessä tulosohtausmuodossa, silloin oltaisiin askel edellä. Se on seuraava vaihe, mihin pitäisi pyrkiä... Vuorovaikutteista puheväliä tai keskustelua ei ole riittävästi yli sektorirajojen. Sehän antaa tielaitokselle hirveän vapaat kädet tehdä itse päätös, koska valtionhallinnon ohjaus ei ole niin selvää ja tarkkaa. Siinä mielestäni pannaan paljon resursseja väärin paikkoihin.

...itse asiassa liikenneministeriö on ollut mielestäni tielaitoksen jatke. Se ei ole käynyt sitä keskustelua ja strategisesti miettinyt niitä juttuja... Olen itse vaatinut, että pitäisi perustaa liikennelaitos valtakunnan tasolle, joka hoitaisi sitten tämän ministeriöiden välisen koordinaation ja kaiken muun.

Liikenneväyläyksikön perustaminen liikenneministeriöön on merkinnyt askelta sektoroitumisen purkamisen suuntaan. Tästä huolimatta näyttää ilmeiseltä, että liikenneministeriön organisaatio ja toimintavat eivät ole valmiita sitä tilannetta varten, että eri liikennemuotoja edustavat laitokset toimivat aiempaa itsenäisemmässä asemassa suhteessa valtiovaltaan. Ministeriön sektoroituminen on osaltaan johtunut vanhoista uramalleista: ministeriön henkilöstö on pääosin rekrytoitu eri liikennemuotoja edustavista laitoksista, jolloin ministeriöön siirtyessään he ovat tuoneet muassaan oman laitoksensa toimintakulttuurin, koulutustaustan, toimintavat ja henkilösuhteet, jotka ovat ministeriössä sedimentoituneet omaan lokeroonsa. Sektoroituneisuuden purkaminen voi tapahtua katkaisemalla vakiintuneet uramallit, mutta silloin voidaan tehdä karhunpalvelus liikennekysymysten asiantuntemukselle. Pehmeämpi keino on muuttaa menettelytapoja luomalla liikenneministeriöön oma, eri liikennemuodoista riippumaton identiteetti ja liikennettä kokonaisuutena korostava kulttuuri. Joka tapauksessa on ilmeistä, että liikennelaitosten uusi markkina-

ohjausperusteinen ohjausmalli edellyttää vastinparikseen selkeää ja tehokasta poliittista ohjausta, jotta liikennepolitiikkaa voidaan hahmottaa tasapainoisesti kokonaisuutena. Tähän liittyvä olennainen, viimeksi esitettyyn sitaattiin sisältyvä kysymys on, miten on luotavissa eri liikennemuotojen rajat ylittävää ohjausta tulosohjausmuodossa.

Yksi liikennepolitiikan suunnittelua ja päätöksentekoa vaikeuttava tekijä liittyy tiedon tuotantoon. Liikenneministeriön omat tutkimusresurssit – sekä henkilöstön että määrärahojen osalta – ovat varsin vähäiset. Esimerkiksi tielaitos on perinteisesti harjoittanut tutkimus- ja kehittämistoimintaa, josta osa ei kohdentumiseltaan kuuluisi sille, vaan sopisi paremmin liikenneministeriön vastuulle. Ilmeisesti myös liikenneministeriön organisaatio on ollut soveltumaton tutkimus- ja selvitystoimintaan. On ilmeistä, että eri liikennemuotojen liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen myötä liikenneministeriöön tarvitaan tutkimusyksikkö, joka on riippumaton laitoksista. Yksikön tehtävänä tulisi olla liikennettä koskevan eri tahoilla tehtävän tutkimuksen koordinointi ja tietojärjestelmien ylläpito sekä tarvittaessa tutkimusten teettäminen. Nykyisen liikennepolitiikan yhtenä puutteena pidettyjen eri liikennemuotojen vertailumenetelmien ja -mallien kehittäminen voisi kuulua myös yksikön vastuualueeseen.

Liikenneministeriössä pitäisi olla tällainen eri liikennemuotojen välinen management-hallintajärjestelmä. Että jos tuonne pannaan miljardi, niin mitä yhteiskunnallisia hyötyjä siitä seuraa. Jos tuolta otetaan jotakin pois, niin mitkä ovat sen haittoja, vaikutuksia. Että liikennemuodoilla olisi yhteismitallinen data, joka samalla tavalla laskee.

Liikennettä koskevan tiedontuotannon tehostaminen ei palvelisi vain liikennemuotojen välistä ja hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja koordinointia, vaan myös liikennepoliittista ohjausta. Kun eri liikennemuodot siirtyvät nykyistä puhtaammin markkinaperusteiseen ohjaukseen, on huolehdittava siitä, että informaatiovirta niistä poliittisille päätöksentekijöille ei tyrehy liikesalaisuuteen. Tässä tarvitaan liikelaitoksista ja osakeyhtiöistä tulevan tiedon jalostamista muotoon, joka palvelee tarkoituksenmukaisella tavalla omistajatahon intressejä.

Siitä en ole oikein varma, että onko hyvän liikennepolitiikan ja infrastruktuurin harjoittamiseen tarpeeksi hyvää, yksinkertaistettua ja jäsennettyä tietoa olemassa. Sitä on monenlaista. On aika tyypillistä, että liikennepuolella on rautatiemiehiä, tiemiehiä, lentoihmisiä ja merenkulkua ja kaikki hakevat blokeilla omia perusteitaan... On enemmän halua toimia jotenkin kuin että se rationaalistuisi. Tällä puolella tiedon jalostamisen tarvetta on vielä hyvin paljon. Se antaa käyttövoimaa yleiselle politikoinnille.

Yksi tiedontuotantoa sivuava kysymys liittyy siihen, miten ratahallintokeskus ja tuleva tievirasto kytketään liikenneministeriöön ja sen hallinnonalaan yleisemmin.

6 TIENPIDON SUUNNITTELU- JA PÄÄTÖKSEN- TEKOPROSESSIT

6.1 Vuorovaikutuksen merkitys strategisessa suunnittelussa

Vuorovaikutuksen lisääminen on yksi suunnitteluprosessien ajankohtaisimmista kehittämistarpeista. Yhä useammin suunnitteluongelmat koskevat useita hallinnon- ja tieteenaloja, mikä lisää eri alojen asiantuntijoiden, suunnittelijoiden ja viranomaisen yhteistyön tarvetta. Kansalaiset ja kansalaisryhmät ovat alkaneet vaatia aiempaa suurempia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa suunnitteluun. Nämä käytännön muutospaineet ovat heijastuneet myös suunnittelu- ja organisaatioteoreettiseen keskusteluun, missä vuorovaikutteisuus on erityisesti parin viime vuosikymmenen aikana noussut keskeiseksi teemaksi.¹

Vuorovaikutteisuuden kehittämistarve on erityisen suuri strategisessa suunnittelussa, jolla tässä yhteydessä viitataan kaikkeen yksittäisen hanke- ja toimenpidetason yläpuolella olevaan suunnitteluun. Siihen voidaan lukea kuuluvaksi esimerkiksi tavoitteet, ohjelmat, visiot, poliittiset linjavalinnat, pitkän aikavälin suunnitelmat sekä strategioita koskeva suunnittelu. Strategisen suunnittelun toista ääripäätä edustaa hankejoukon suunnittelu, esimerkiksi tieverkkosuunnittelu ja toista yleisluontoisempaa ääripäätä periaatteelliset ja yleiset tavoitesuunnitelmat, kuten seudullisen liikennepolitiikan yleisten tavoitteiden asettaminen. Vuorovaikutteisuuden kehittämistarpeeseen yhtenä syynä on se, että strategisella tasolla valmistellaan ja tehdään useimmiten monialaisimmat, arvosidonnaisimmat, epävarmimmat ja kauaskantoisimmat päätökset. Toisaalta syynä on se, että strategiatason monet ongelmat ovat olleet pitkälti nimenomaan vuorovaikutuksen ongelmia. Suunnitelmat ovat laaja-alaisen ja tehokkaan asiantuntijayhteistyön sekä arvo- ja intressiriitojen käsittelyn puuttuessa jääneet usein liian yleisiksi ja sisäisesti ristiriitaisiksi. Strateginen taso on usein ollut kyvytön ohjaamaan hanketason suunnittelua. Monessa tilanteessa strategiin linjavalintoihin liittyneet näkemyserot ovat hankesuunnittelussa kärjistyneet konflikteiksi, joiden käsittely hankesuunnittelussa on ollut hyvin vaikeaa. Näin on käynyt esimerkiksi monissa tiehankkeissa.²

Tielaitoksen suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa onkin nähty ongelmia juuri vuorovaikutteisuuden suhteen. Liikenneministeriön työryhmän vuonna 1990 jättämän mietinnön mukaan tienpidon päätöksentekoprosessissa on ongelmia, jotka ovat poistettavissa suunnittelua ja päätöksentekoa kehittämällä. Ensinnäkin tiensuunnittelua ja toimenpiteitä koskevan päätöksenteon nähtiin korostuvan liian paljon tielaitoksessa tapahtuvaksi siten, että muut osapuolet, kuten ympäristöministeriö, liikenneministeriö, kunnat ja asianosaiset voivat vaikuttaa päätöksiin liian myöhäisessä vaiheessa. Erityisesti suunnittelun alkuvaiheessa tien tekniset ja taloudelliset vaatimukset korostuvat muihin yhteiskuntapoliittisiin näkökohtiin verrattuna. Tiepoliittiset päätökset ovat puutteellisia myös siinä suhteessa, että päätök-

1 Paldanius 1995, 47

2 Paldanius 1995, 47

siä ja kannanottoja hankkeiden tarpeellisuudesta ja tavoitteista tehdään ilman riittäviä selvityksiä hankkeiden vaikutuksista. Moottoritieverkko on rakentunut ilman valtakunnan tasoista tiepoliittista kannanottoa verkon laajuudesta ja tavoitteista. Kunnat ja muut suunnitteluosapuolet eivät koe voivansa riittävästi osallistua suunnitelmien lähtökohtia ja tavoitteita määriteltäessä. Toisaalta kuntien ja muiden suunnitteluosapuolten sekä asianomaisten osallistumisen järjestelmässä ja osallistumisaktiivisuudessa on ollut puutteita.³ Tielaitoksessa onkin pyritty kehittämään suunnittelukäytäntöä avoimeksi, osallistuvaksi ja vuorovaikutteiseksi.⁴

Ennenkuin voidaan tarkastella tienpidon suunnitteluprosessin toimivuutta liikennesektorin edustajien haastattelujen valossa, on syytä jäsentää tienpidon suunnitteluprosessin formaalinen rakenne. Tielaitoksen vuonna 1995 julkaisema Tienpidon suunnitelma 1995–2004 hahmottaa tienpidon suunnitteluprosessin – joka edustaa lähinnä strategista tasoa – seuraavasti:

"Liikennepolitiikan päämääränä on kehittää liikennettä ja liikenneoloja taloudellisesti, tehokkaasti ja tasapuolisesti niin, että elinkeinoelämän toimintaedellytykset, väestön hyvinvointi ja ympäristön laatu paranevat. Toisaalta liikenne aiheuttaa yhteiskunnalle kustannuksia, jotka on minimoitava. Siksi liikennepolitiikan tärkein tehtävä on huolehtia siitä, että tarvittavat kuljetukset hoidetaan vähäisimmällä mahdollisella liikenteellä, koko yhteiskunnan kannalta edullisinta liikennemuotoa käyttäen.

Tienpidon suunnittelu lähtee tieliikenteen tarpeista ja on osa liikennejärjestelmän suunnittelua, valtakunnan liikennepolitiikkaa ja yhteiskunnan perusrakenteen kehittämistä.

Tielaitoksen vuonna 1994 laatima tienpidon visio 2005 linjaa tienpidon tavoitteet ja painotukset. Visio on vuosia 1995–2004 koskevan tienpidon suunnitelman lähtökohta. Tienpidon suunnitelmassa käsitellään vision toteuttamisen vaatimat toimet ja niiden kustannukset. Suunnitelma kuvaa liikenneministeriön edellyttämän 10-vuotisen kehittämisohjelman sekä tiestön hoidon, ylläpidon ja liikenneympäristön parantamisen painotukset. Suunnitelmassa käsitellään lisäksi liikenteen hallintaan ja tieliikenteen palveluihin liittyviä näkyviä... Osan tienpidon suunnitelmassa olevista tavoitteista on antanut liikenneministeriö. Nämä liittyvät liikenneturvallisuuteen, ympäristöön sekä tiestön hoitoon ja kuntatasoon. Osa tavoitteista on yhteiskunnan odotusten tulkintaa kuten liikennekustannusten tai yhteiskuntatalouden minimoiminen eli taloudellisuus sekä tasapuolisuus.

Suunnitelma tarkoittaa neljän vuoden toiminta- ja taloussuunnitelmissa (TTS). TTS toteuttaa strategioita ja pitkän ajan linjauksia, ja sillä voidaan sopeuttaa toimintaa lyhyen aikavälin muutoksiin. Vuosibudjetti antaa puitteet tiepiirien toimille, jotka toteuttavat käytännössä valittua tiepolitiikkaa.

Vuosittaista suunnittelua on kehitettävä siihen suuntaan, että vision mukaisen linjausten toteutuminen saadaan valtakunnallisesti varmistetuksi.

3 Tiepoliittisen päätöksenteon...1990, 9–10

4 Selvitys suunnitteluprosessin...1990, 30; Näkökulmia vuorovaikutuksen...1995

Tienpidon suunnitelmaa laadittaessa tielaitos selvitti tienkäyttäjien, yhteistyökumppanien ja ylempien viranomaisten näkemykset toiminnan oikeasta suunnasta. Eri puolilla maata pidettiin kymmenen seminaaria, joihin osallistui noin 170 henkilöä. Lisäksi suunnitelmasta saatiin yli 50 kirjallista lausuntoa.

Palautteessa korostettiin kaikkien liikennemuotojen yhteensovittamista, jotta tienpidon suunnitelma voisi osaltaan toteuttaa valtakunnallista liikennepoliitiikkaa. Palautteella on erityisesti merkitystä jatkosuunnittelulle.⁵

6.2 Poliittisen ohjauksen vaikutus tienpidon strategiseen suunnitteluun

Kun eduskunnasta ja hallituksesta tuleva liikennepoliittinen ohjaus on Suomessa verraten ohutta, heijastuu tämä luonnollisesti myös tielaitoksen harjoittamaan tienpidon suunnitteluun. Yleinen käsitys liikennesektorilla – mukaanlukien itse tielaitos – onkin, että tielaitos ei saa riittävissä määrin perusteita omiin suunnitteluprosesseihinsa poliittiselta tasolta.

Mutta joka tapauksessa ei ole olemassa pitkää strategiaa. Se ei ole kovin vaarallista, jos perusverkot ovat kunnossa, kuten Suomessa yleensä ovat.

Vaikka se (tielaitos – IR) saisikin sieltä jotain eväitä, vaikka mielestäni ei kyllä saa, ei niitä välttämättä tarvitse huomioida. Ei ole instanssia, joka panisi tilille siitä, onko tietty tavoite toteutettu ja miten se on toteutettu ja miten se näkyy jossain suunnitelmassa. Kestävä kehitys on aika hyvä esimerkki tai päästöjen alentamistavoite. Kuinka monessa tiehankkeessa kysytään sitä, kuinka tiehanke toteuttaa sitä, että kokonaispäästöt Suomessa laskee tiettyynajaan tiettyyn vuoteen mennessä.

Nämä kannanotot ovat olleet hirveän yleisiä, ettei niistä ole ohjaamaan. Ei sellainen, että pyritään kaikkeen hyvään, kykene ohjaamaan. Pitäisi tarjota konkreettisia vaihtoehtoja. Ei poliittinen päätöksentekijä voi ottaa kantaa tai esittää tavoitteita, ellei pohjalla ole vaihtoehtotarkastelua.

Poliittisen ohjauksen kanavoituminen tienpidon suunnitteluun on jo rakenteellisistakin syistä ongelmallista, koska suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa on vähän lainsäädäntöön perustuvia varsinaisia päätöksentekotilanteita. Tielain mukaisten suunnitelmien vahvistamispäätösten rinnalle on 1990-luvulla luotu vaiheistettu päätöksentekomenettely, mutta sen tuottamilla päätöksillä ei ole lainvoimaa. Tästä huolimatta menettelyssä tehdään tärkeitä tosiasiallisesti ohjaavia päätöksiä. Vaiheistetun päätöksentekomenettelyn käyttöönotolla on juuri pyritty lisäämään päätöksentekotilanteita. Ratkaisevimpia tien suunnittelussa ovat rahoituspäätökset, jotka pohjautuvat valtion talousarvioon ja TTS:ään. Tämän lisäksi on suuri määrä

5 Tienpidon suunnitelma 1995–2004 (1995), 6–7, 4

erilaisia ohjelmia, joista ei tehdä auktoritatiivisia päätöksiä, mutta tästä huolimatta ne ohjaavat tienpidon suunnittelua.

Meillä suunnittelun ongelma on siinä, että meillä tehdään päätöksiä suunnittelun aikana, jotka eivät näy päätöksinä missään.

Yhden näkemyksen mukaan Suomessa ei ole selkeästi olemassa liikennepolitiikan strategista suunnittelua. Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 -mietintökään ei täyttänyt strategisen suunnittelun vaatimuksia, koska siinä lähdettiin sovittamaan yhteen eri liikennemuotoja edustavien laitosten projekteja yhteiseksi ohjelmaksi eikä pyritty etsimään jotakin tahtotilaa. Strategisen suunnittelun tärkein päätös koskee näkökulman valintaa, joka tapahtuu hyväksymällä liikenteen määrää koskeva ennuste. Trendipohjaisen ennusteen tuottaa tielaitos. Liikennemääriä koskevasta ennusteesta saadaan ruuhkautuvien teiden osuus ja siten myös ongelmakuvaus. Ongelmakuvaus implikoi puolestaan tavoitetilaa, koska suunnittelulla pyritään poistamaan ongelmia. Liikennemääriä koskevan ennusteen valinta on siten keskeisin strateginen päätös, joka sysää suunnitteluprosessin liikkeelle, jonka jälkeen sen perussuuntaan ei juuri enää voida vaikuttaa, lähinnä vain detaljeihin. Itse asiassa ennusteen valinnasta ei voitane puhua, koska vaihtoehtoisia ennusteita ei ilmeisesti tuoteta.

...strateginen suunnittelu ei ole aitoa, kun siinä käytetään tausta-aineistona enemmän tällaista trenditietoa ja olemassaolevaa selkeää päätöstietoa, mutta tulevaisuuteen tähtäävää suunnittelutietoa ei ehkä niin paljon.

Toisen tyyppisiäkin näkemyksiä tielaitoksen strategisen suunnittelun suhteen esiintyy. Kahden liikennesektorin edustajan mukaan, jotka molemmat tulevat tielaitoksen ulkopuolelta, mutta tavallaan kentän vastakkaisilta laidoilta, tielaitoksen laatimat tienpitoa koskevat visiot ovat olleet strategisessa mielessä merkittäviä:

Tässä uudessa visiohommassa on enemmän ytyä, se on ihan oikeasti katsottu strategisesti. Se miten se vaikuttaa hankkeisiin, jää nähtäväksi. Onhan mikä tahansa hanke perusteltavissa jonkun strategian kautta, se on ongelma. Pitäisi katsoa hankekokonaisuutta, toteuttaako se valitun strategian ja kuka sen tekee.

6.3 Strategisen suunnittelun ja hankesuunnittelun välinen suhde

Aiempien tutkimusten mukaan strategisen ja hankesuunnittelun välinen suhde on osoittautunut monessa tilanteessa ongelmalliseksi. Strategisen suunnittelun piirissä on tehty usein alempia suunnittelutasoja sitovia päätöksiä ilman laaja-alaista julkista keskustelua tai kattavaa osallistumismahdollisuutta. Tämän seurauksena hankesuunnittelussa on törmätty sellaisiin ristiriitoihin, joita ei sen piirissä ole ollut mahdollista käsitellä. Tämän on tulkittu olevan tiensuunnittelussa pikemminkin sääntö kuin poikkeus. Toisaalta monissa tilanteissa strategiset suunnitelmat ja päätökset eivät ole kyenneet ohjaamaan kyllin johdonmukaisesti alemman tason suunnittelua. Syynä on ollut joko se, että virallisen strategian rinnalla on ollut informaalinen strategia tai se, että mitään johdonmukaista strategiaa ei ole ollut olemassakaan. Viimeksi mainitun tilanteen on tulkittu vallitsevan valtakunnallisen tason liikennepolitiikassa, mikä on vaikeuttanut myös tienpidon suunnittelua. Strategisen suunnittelun puutteelliseen ohjausvaikutukseen on osaltaan ollut syynä suunnitelmien yleisyys ja ristiriitaisuus.⁶

Aiemmat tutkimustulokset näyttäisivät saavan tukea myös käsillä olevaa tutkimusta varten tehdyistä haastatteluista. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomauttaa, että tielaitosten sisäisten suunnitteluprosessien hahmottaminen sovelletulla haastattelumenetelmällä on vaikeaa ja enemmänkin viitteenomaista, koska aihepiiri osoittautui vieraaksi pääosalle haastatelluista eikä liittynyt heidän kokemusmaailmaansa liikennesektorilla. Käsitykset siitä, missä määrin strategiatason suunnittelu ohjaa hanketason suunnittelua, poikkeavat huomattavasti toisistaan riippuen siitä, edustaako vastaaja tielaitoksen sisäistä vai ulkopuolista näkökulmaa. Ensimmäinen näkökulma lähtee siitä, että tienpidon strategisen ja hanketasoisen suunnittelun välinen yhteys jää löyhäksi.

Tästä on hyvin vaihtelevia kokemuksia. On muutamia kaupunkiseutuja, joissa on ollut selvä strateginen verkko. Tampere on ehkä paras esimerkki. Jossain määrin pääkaupunkiseutukin on ajautunut siihen että on olemassa pitkäntähtäimen strategiset tavoitetilat. Koko maata koskien se on hyvin haparoivaa. Yllättäen saattaa pompahtaa esille joku isokin hanke, joka tulee läpi siitä. Hämeenlinnan moottoritie on tyypillinen esimerkki: hämäläiset rupesivat itse tahtomaan sitä ja maakuntaliitto järjesti sille maan, koska se on se ratkaiseva kysymys. Se livautettiin äkkiä ohjelmaan ja syntyi hämmästyttävän nopeasti. Se oli sisältäpäin tuleva yhteisponnistus ja ajoi ohi pitkän tähtäyksen strategiasta. Ja sitten on ehkä tulossa E-18.

Käsitykseni on, että ne eläisivät omaa elämäänsä. Vaikka tielaitoksessa sinänsä voisi olla valmiuksia ajatella teiden tarpeellisuudesta ja mitoituksista ihan uudella tavalla, siellä on niitä vanhoja hankkeita, jotka ovat olleet monta kymmentä vuotta vireillä ja ne vaan jylläävät itsensä eteenpäin sillä voimalla, että niitä on kauan suunniteltu... Eihän tielaitoksen keskushallinnolla ole paljoa sanottavaa siihen, mitä tiepiirissä varsinaisesti tehdään. Tämä on yksi

6 Paldanius 1995, 58; Ks. myös Ajomaa ym. 1993; Lehtonen 1991; Tallskog 1992; Tolonen 1993.

ongelma. Vaikka tielaitoksessa olisi tiedostettu monta asiaa ja ongelmaa, sen kulkeminen tiepiirin tasolle voi viedä kymmeniä vuosia.

Sitä vastoin tiepiirin tasolla kysymys strategisen ja hanketasoisen suunnittelun välisestä suhteesta näyttäytyy toisen tyyppisenä. Sekä poliittisen päätöksenteon tasolta eduskunnasta ja hallituksesta että valtakunnan tiepolitiikasta tiepiiri – ainakin Hämeen tiepiiri – saa riittävät ja jopa hyvät strategisen tason perusteet ja visiot omalle suunnitteluprosessilleen. Tätä poliittista ja sektoriohjausta täydentää vielä horisontaalinen maakunnista maakuntien liittojen ja kuntien kautta tuleva välillinen poliittinen ohjaus. Tiepiirin tasolla tätä suunnittelujärjestelmän rakennetta, johon kuuluu ennen kaikkea tielaitoksen uusi Tie 2010 -ohjelma sekä tiepiirin omat 10-vuotisohjelma ja vuosittain tarkistettava viisivuotinen KTS, pidetään hyvin toimivana. Luonnollisesti on mahdollista ja jopa todennäköistä, että eri osissa maata tässä suhteessa esiintyy eroja.

6.4 Suunnitteluprosessien osallistujapohja

Tienpidon suunnitteluprosessin avoimuuden ja osallistumisjärjestelmän nähdään yleisesti viimeisten 5–10 vuoden aikana kehittyneen positiiviseen suuntaan. Tielaitoksella katsotaan olevan aitoa pyrkimystä yhteistyöhön. Tielaitos on aiempaa valmiimpi kuuntelemaan eri sidosryhmien näkemyksiä ja mahdollistamaan niiden osallistumisen suunnitteluprosesseihin. Tämä koskee erityisesti organisaatioita, varsinkin kuntia ja elinkeinoelämän järjestöjä. On ilmeistä, että strategisen suunnittelun ja hankesuunnittelun välillä on eroa viimeksi mainitun hyväksi, mitä tulee suunnitteluprosessin avoimuuteen. Strateginen suunnittelu, jota on harjoitettu oikeastaan vasta 1990-luvulla, on vielä pitkälti tielaitoksen sisäinen prosessi.

Kun strategioita määritellään ja pitkän aikavälin linjavalintoja tehdään, se on suljetumpi. Muut yhteiskuntapolitiikan lohkot ja tekijät eivät pääse ehkä riittävästi vaikuttamaan. Tultaessa strategiasta hanketasolle, niin se muuttuu avoimemmaksi. Silloin pyydetään kannanottoja.

Tielaitoksen vakiintuneet sidosryhmät pääsevät usein osallistumaan jo suunnitteluprosessin alkuvaiheessa lähtökohtien ja tavoitteiden määrittelyyn, jopa suunnittelualoite voi tulla tältä taholta. Sitä vastoin yksityisten kansalaisten osallistumismahdollisuuden kohdalla tilanne on ongelmallisempi. Yksi dilemma tienpidon suunnitteluprosesseissa liittyy edustuksellisuuden ja kansalaisten suoran vaikuttamisen väliseen suhteeseen. Voidaan kysyä, missä määrin edustukselliset elimet, eduskunta, hallitus, maakuntien ja kuntien valtuustot ja hallitukset ovat legitiimejä edustamaan kansalaisia tienhankkeessa, jonka toteuttaminen merkitsee yksityiseen omistusoikeuteen tai elinympäristöön puuttumista.

Tienpidon suunnittelu nähdäänkin yleisesti prosessina, jolle on ominaista yhteensovittamisongelma edustuksellisuuden ja yksilökohtaisen vaikuttamisen välillä. Tiehankkeista päättäminen ei voi tapahtua legitiimisti tielaitoksessa kuulemalla pelkästään kunnanvaltuustoa, asukasyhdistyksiä, kansalaisjärjestöjä jne. Kuvaava esimerkki edustuksellisuuteen liittyvästä legitimitietiongelmosta on ns. Hollon mutka, jossa heijastuu myös valtakunnallisen ja paikallisen intressin yhteen törmäys. Helsingin ja Tampereen välinen rautatie kunnostetaan nopeita Pendolino-junia varten. Pendolino ei voi ajaa Tampereelle saakka suunnitellulla nopeudella, ellei Lempäälän pohjoispuolella olevaa ratakaarretta oikaista. Radan oikaiseminen voi tapahtua vain Hollon omakotitaloalueen kautta, jolloin useita omakotitaloja joudutaan purkamaan. Voidaan kysyä, onko hyväksyttävää ja millä edellytyksillä, että kunnanvaltuusto päättää pakkolunastaa omakotitalon yksinomaan valtakunnallisen intressin edistämiseksi, vaikka sen omistaja vastustaa pakkolunastusta. Yhtä hyvin voidaan kysyä, voiko yksityinen intressi estää valtakunnallisen intressin toteutumisen. Onkin ilmeistä, että myös hanketasolla tarvitaan päätöksenteko- ja osallistumisjärjestelmän kehittämistä. Toisaalta tuli esille myös toiseen ääripäähän sijoittuva näkemys, jonka mukaan tienpidon suunnittelussa on ympäristönsuojelun tapaan menty ylidemokraattiseen tilanteeseen, jossa ei kyetä tekemään päätöksiä.

Vaikka Keskuskauppakamarista tai Helsingin Kauppakamarista kutsutaan pääjohtaja edustamaan kaupan näkökulmaa, niin pienkauppiaathan voi olla ihan eri mieltä näistä asioista kuin jotkut suurkauppiaat. Ylipäätään tämä sidosryhmätyöskentely vaatii vielä aika paljon tutkimista ja kehittämistä, että saataisiin nimenomaan todelliset näkökulmat ja edut ja haitat esille, eikä vain se, että nyt on kuunneltu tietyt tahot läpi.

Mielestäni siinä ei ole mitään ristiriitaa, jos ajatellaan kunnanvaltuustoa tai -hallitusta kontra tällaista avointa vuoropuhelua. Ei siinä ole mitään ristiriitaa, kun ne ovat toisiaan täydentäviä. Luultavasti valtuustossa ajatellaan asiaa laajemmin kokonaisuutena kunnan kannalta. Kuulemistilanteessa on joku tontin omistaja, jonka läheltä se menee ja ottaa sen tavallaan henkilökohtaisemmalla tasolla. Molempia tarvitaan ja ne ovat tarpeen siinä prosessissa.

Mutta kunnalliseen edustuksellisuuteen minä henkilökohtaisesti en ole tyytyväinen. Että joku kunnanvaltuutettu edustaisi sen kyläraitin ihmisiä, johon jotain suunnitellaan. Siellä puhutaan vähän eri arvoista, riippuen tietysti valtuutetuista. Mutta siellä painottuu nämä talousasiat aika paljon ja yleensä tiehankkeesta on aina kunnalle taloudellista hyötyä. Ei ne raitin asukkaat kyllä sitä mieti... Henkilökohtaisesti kaipaaisin (suorempaa kansalaisten osallistumiskanavaa – IR), mutta minun mielestäni se on oppimisprosessi sekä suunnitteli-joilla että kansalaisilla. Ei suomalainen kansalainen kyllä kovin helpolla osallistu ja tule kertomaan halujaan ja miettimään yhdessä, että miten tehtäisiin. Se on aika uutta meille suomalaisille. Se on vähän pitempi oppimisprosessi puolin ja toisin.

Vaikka yleinen käsitys on, että tienpidon strategisen suunnittelun osallistumisjärjestelmä on kehittynyt avoimempaan suuntaan, kehittämisen varaa näyttää vielä olevan:

Huomattavan paljon enemmän pitäisi siinä alkuperäisessä suunnitteluvaiheessa olla kansalaisten ja ennen kaikkea kuntien kanssa tekemisissä. Kyllä siinä se laitostuneisuuden leima on tielaitoksessakin olemassa. On liian hyvä tietämys, eikä tarpeeksi herkällä korvalla kuunnella.

Minä en usko, että tielaitoksessa strategisella tasolla edes vielä osataan vuorovaikutteista suunnittelua. Kyllä se on enemmän, että Tielaitoksessa mietitään ja tehdään sitten työ, lähetetään lausunnot ja pidetään pari tilaisuutta, jotka ovat tähän asti olleet aika väkijoukkoja, missä minä olen ollut mukana.

Huolimatta siitä, että tielaitoksenkin suuntaan on tullut positiivista palautetta osallistumisjärjestelmän kehittämisen osalta, suunnittelujärjestelmän kehittäminen sellaiseksi, että ihmiset kokisivat aidosti voivansa vaikuttaa, voi olla saavuttamaton ideaalitila. Kun ihmisten tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia, aina esiintyy kritiikkiä, että suunnittelijat eivät välitä palautteesta.

Mielikuvani on, että hirveän paljon pitemmälle ei oikein voi mennä, koska sitten se prosessi on oikeastaan päättymätön.

Yksi keskeinen tienpidon suunnittelun ongelma koskee strategiselta tasolta alkavan ja hankkeen toteuttamiseen päättyvän suunnitteluprosessin pituutta, joka voi olla kymmeniäkin vuosia. Yleinen kritiikin aihe on se, että toteuttamisvaiheeseen ehtinyttä tiehanketta on jo niin pitkään suunniteltu, että tässä vaiheessa vaikuttaminen on paljolti myöhäistä, oleellisia muutoksia ei ole enää aikaansaavissa. Ja silloin kun pitäisi vaikuttaa, so. strategisen tason suunnittelussa, kansalaiset eivät ehkä edes tiedä suunnittelun käynnistymisestä tai eivät katso tarpeelliseksi osallistua, koska asiat ovat kaukaisia eivätkä näytä liittyvän konkreettisesti omiin intresseihin tai elinpiiriin. Kaikkia ihmisiä osallistuminen julkisten asioiden hoitoon ja pohtimiseen ei yksinkertaisesti kiinnosta: on olemassa mielenkiintoisempiakin asioita kuin istua tiesuunnitelmia esittelevässä tiedotustilaisuudessa.

Strategiatason asioita ei kannata missään kuulemismenettelyssä normaali-kansalaiselle mennä esittämään. He eivät pysty hahmottamaan sellaisia kokonaisuuksia. Mutta jos esimerkiksi valtuustoille tai poliittisten ryhmien edustajille esiteltäisiin, niin silloin se menee perille niin että jossain valtuustotasolla ja kunnallispoliittikotatasolla nähdään se kokonaisuus ja pystytään myöskin vaikuttamaan siihen.

Meillä on paljon henkilöitä, jotka aina sanovat, että heitä ei ole kuultu. Mutta se on usein omasta aktiivisuudestaan ja laiskuudesta kiinni, kun asia on alkuvaiheessa, ei ole itsellä intoa miettiä asiaa. Se on ratkaiseva vaihe. Sitten kun joku esittää ratkaisun, sitä on paljon helpompi arvostella.

Koko prosessi on minusta liian pitkä. Sen joustavoittamiselle ja nopeuttamiselle pitäisi jotakin tehdä. Se on tavattoman pitkä, kun se lähtee runko-suunnitelmista ja yleisuunnitelmista ja lainsäädäntö tietysti velvoittaa ympäristölupiin. Pitäisi ponnistella sen suunnitteluajan lyhentämiseksi. Laadusta ei saisi tinkiä... Minusta suurin pulma on suunnitteluajankänteen pituus, tilanteet muuttuvat niin nopeasti, että se rakenne, joka on joskus 20 vuotta sitten suunniteltu, on kuollut kun sitä ruvetaan panemaan toimeen.

Vaiheistetun suunnittelun ja YVA-menettelyn käyttöönotto ei ole ainakaan lyhentänyt suunnitteluprosessin kestoa, pikemminkin päinvastoin. Tämä suunnitteluprosessin pitkäkestoisuus ei vaikeuta pelkästään yksilöiden vaan myös organisaatioiden, mukaanlukien kuntien osallistumista.

Maakunnan tasolla se kuvio saattaa olla aika hyvässä mallissa. Epäilen, ettei kuntiin asti kantaudu niistä hankkeista riittävän ajoissa, että se reagointiaika olisi tarpeeksi pitkä. Voisi varmasti alkaa keskusteluvaiheen vieläkin aikaisemmin, että olisi sulattamisaikaa silloin, kun ei olla vielä lyöty lukkoon asiaa... On siinä varmasti ongelmia. Siinä prosessissa voi olla hiomisen varaa, että tiedettäisiin kunnankin puolella, että missä vaiheessa joku asia lyödään lukkoon. Voidaan sanoa, että itse asiassa olemme edenneet niin pitkälle, että emme voi enää jotain tekijää muuttaa. Se ei varmaankaan ole ihan selvä kunnissa, miten prosessit etenee ja missä vaiheessa on mihinkin asiaan vaikutettava.

Tämä on muuttumassa. Menneisyydessä ei päässyt vaikuttamaan. Olemme murrosvaiheessa, kun YVA on tulossa, mutta kyllä siitä aika pitkälle tulee sellainen olo, että vielä tässä vaiheessa sidosryhmien kuuleminen on ollut joissakin hankkeissa vähän kuin päälle liimatun oloista. Ja se, onko niitä oikeassa vaiheessa kuunneltu ja mikä painoarvo pitäisi niiden sanomalle antaa. Kuka päättää, kenen painoarvo on suurempi kuin toisen näkökulma. Usein taloudelliset ja laskennalliset arvot menevät muiden arvojen ohii. Sidosryhmien kuulemisessa on usein myös se ongelma, että ne haluaisivat ottaa osaa siihen keskusteluun, että onko se tie ylipäätään tarpeellinen... Täytyisi päästä tarveselvitysvaiheeseen mukaan... Minä tietyllä tavalla uskon YVA:n kehitykseen, vaikka se ei vielä ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla. Se on sellaista harjoittelemista.

Kaikki eivät ole yhtä optimistisia YVA:n suhteen. Vaikka YVA tuo esille erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, se ei takaa, että ympäristöystävällisin vaihtoehto tulee valituksi.

Strategiatasoa paremmin osallistumisjärjestelmä näyttää toimivan hanketasolla:

Hanketasolla on mielestäni jo aika avoin suunnitteluprosessi ja tullut koko ajan avoimemmaksi... Kaikkien on mahdollisuus sanoa sanansa, eri asia vaikuttaa se.

Vaikka lähtökohtia ja tavoitteita ei julkisesti määritellä, niin päästään mukaan siinä vaiheessa, kun suunnitelma tulee nähtäville ja siitä järjestään kuulemisia. Mutta se on kyllä liian myöhään silloin. Ja nimenomaan se ei ole läpinäkyvä ja avoin suunnitteluprosessi: esimerkiksi maankäytön suunnittelusta on hyviä kuvauksia. Se on kohtuullisen hämärä prosessi.

Mikäli hanke toteutetaan kunnan alueella, kunnan päättävillä elimillä ja virkamiehillä on luonnollisesti hyvät vaikutusmahdollisuudet hankkeen toteuttamisen yksityiskohtiin. Vaikutusmahdollisuudet ovat rajoitetummat, mikäli kysymyksessä on useamman kunnan alueelle ulottuva, maakunnallinen tai valtakunnallinen hanke, mutta näissäkin tapauksissa vaikutusmahdollisuuksia on seutukaavoituksen ja maakunnan liiton kautta. Yksittäisillä kuntalaisilla on vaikutusmahdollisuuksia erityisesti niissä tapauksissa, joissa hanke vaikuttaa heidän omistusoikeuteensa, mutta tielaitos on 1990-luvulla yleisemminkin lisännyt tiedottamista ja kansalaisten kuulemistakin hanketasolla. Tästä yleisestä käsityksestä poikkeaviakin näkemyksiä toki esiintyy:

Tietysti ymmärrän, että siellä on prosessia ja ne kuuntelevat. Se on aika paljon leikkimistä, kun ei sillä ole vaikutusvaltaa... Ehkä kuitenkin varsinaisista asioista ei paljon keskustella. Milloin keskustellaan, sekin on päättämättä. Kun valtatieä suunnitellaan, niin ei kunnalta kysytä. Kun mennään muihin asioihin, voidaan keskustella eri lailla. Väitän, että tiejohtaja ja se suunnittelijajoukko, joka tekee raitin tai muun, pistää mihin vaan, miten vaan.

Sillä tavoin hanketason suunnitteluprosessi on avoin, että siinä on oikeastaan kysymys siitä, että hanke on päätetty toteuttaa. Nyt lähdetään siitä, miten se voidaan toteuttaa niin että vastustus on pienin ja ihmiset mahdollisimman tyytyväisiä.

Luulen, että se on vähän kuntakohtaista. Se riippuu hyvin paljon kunnissa olevista poliitikoista ja suunnittelijoista ja heidän aktiivisuudestaan. Tottahan se on, että jos on iso tiehanke tulossa tai joku yhteys tarvitaan eri kuntien läpi, niin ei siinä yksittäinen kunta voi enää vaikuttaa siihen, tuleeko se tieyhteys vai ei. Mutta että voisi niihin linjausvaihtoehtoihin vaikuttaa. Käsittääkseni nykyään pystytään, kunhan löytyy niitä suunnitteluvälineitä, että miten löydetään se paras vaihtoehto. Siinä on varmasti kehittämisen varaa aika paljon. Minusta tuntuu, että kunnilla on aika paljon sananvaltaa ja kunnat voivat tavallaan ehkä haluta huonompia vaihtoehtoja kuin mitä tielaitos olisi valmis tarjoamaan... Ihan hanketasolla tien eri linjausvaihtoehtojen pohtimisessa siinä kunnan kannalla on aika suuri painoarvo... Mutta siihen, että tarvitaanko ylipäänsä koko tietä, siihen he tuskin pystyvät vaikuttamaan.

Ei kansalainen eikä järjestö voi siihen vaikuttaa. Tuntuu ettei isommissa pysty vaikuttamaan edes kunta. Kun Halikon kunnanvaltuusto sanoi, että lopettakaa moottoritien piirtäminen kuntamme alueelle, liikenneministeriö vastasi tielaitoksen puolesta, että te olette jo 20 vuotta sitten antaneet lausuntonne. Me emme voi nyt muuttaa kantaamme.

Ennen meitä ei kuultu. Nyt meille itse asiassa lähetetään hirveän paljon paperia ja kysytään kannanottoja, mutta ne kaikki lähtevät siitä olettamuksesta, että tie tehdään. Nollavaihtoehdot eivät ole edelleenkaan olemassa tai ne eivät ole todellisia. Itse asiassa sellaisia vaihtoehtoja ei ole, että liikenneongelma, liikkumisongelma, jos sellainen on, ratkaistaisiin jotenkin muuten.

Yhteistä kritiikille näyttäisi olevan se, että hanketasolla vaikuttaminen on mahdollista, mutta vain sen reunaehdon puitteissa, että tiehanke joka tapauksessa toteutetaan, nollavaihtoa ei ole.

Huolimatta tiehallinnon tavoitteesta kehittää tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää avoimeksi, osallistuvaksi ja vuorovaikutteiseksi,⁷ järjestelmä on yhä viranomaiskeskeinen. Suunnitteluun varsinaisesti osallistuvat tahot ovat kaikki joko viranomaisia tai kuntien ja maakuntien valittuja luottamushenkilöitä. Muita tahoja pelkästään kuullaan suunnittelun aikana tai heiltä pyydetään lausunnot valmiista suunnitelmista. Viranomaiskeskeisyys näkyy myös siinä, että avoimen, osallistuvan ja vuorovaikutteisen suunnittelukäytännön keskeinen tavoite on saada suunnittelun osapuolet eli muut viranomaiset sitoutumaan ratkaisuihin jo suunnittelun aikana. On ilmeistä, että tällainen osallistumisjärjestelmä voi luoda institutionaaliset puitteet edellä mainittujen sidosryhmien sitoutumiselle suunnitelmiin, mutta edes näiden tahojen sitoutumista se ei takaa, vaan jää riippumaan hallintokulttuurin kehityksestä yhteistoiminnallisia ratkaisuja nykyistä enemmän suosivaan suuntaan. Olenaisista on se, että osallistumisjärjestelmä ei takaa tielaitoksen tavoitteiden saavuttamista, so. tienpidon suunnitelmien hyväksyttävyyden paranemista. Osallistujaluettelosta puuttuvat kansalaiset ja erilaiset kansalaisjärjestöt. Esimerkiksi ympäristönsuojelujärjestöt ovat varsin aktiivisia ympäristöä pysyvästi muuttuvien hankkeiden suhteen, ja voivat yleiseen mielipiteeseen vaikuttamisen kautta pyrkiä vaikuttamaan suunnitelman toteutumiseen tai jopa estää sen kokonaan.⁸

Kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien kehittäminen edellyttää monenlaisten esteiden voittamista, joista vähäisimpiä eväti ole tienpidon suunnittelua koskevan asiantuntemuksen puute ja asiantuntemukseen kytkeytyvä kommunikatio-ongelma. Kansalaiset eivät ymmärrä asiantuntijoiden ammattiterminologiaa, mutta asiantuntijat ymmärtävät, että kansalaiset eivät ymmärrä heidän kieltään. Itse asiassa kieliongelma ei koske vain asiantuntijoiden ja kansalaisten välistä suhdetta, vaan myös eri tieteenalojen edustajien välillä on vaikeuksia ymmärtää toisen tieteenalan terminologiaa. Tämä kommunikatiivisen rationaalisuuden puute ei tosin välttämättä johdu pelkästään kielestä, vaan asiantuntijoiden ja kansalaisten arvot, asenteet ja intressit saattavat olla tieasioissa niin etäällä, että ongelma ei ratkea vain kommunikaatiota parantamalla.

7 Vaiheistettu päätöksenteko 1990; Tiepoliittisen päätöksenteon...1990

8 Ruostetsaari 1995, 77; Ks. myös Leskinen 1994, 61

Mutta käytännössä se (osallistujapohjan laajentaminen – IR) on todella vaikeaa. Sitten se kieli. Minä ymmärrän, että pääsuuntaselvitys tarkoittaa, että moottoritie tehdään joko Valkeakosken tai Toijalan kautta. Mutta käytännössä pääsuuntaselvitys tarkoittaa sitä, että sitä tietä pystyy siirtämään enää 100 metriä.

Teoriassa avoin ja kaikki kuulutukset ja menettelyt toimivat kyllä tiealalla kuin pitääkin, mutta jos ajattelee demokratian perimmäistä toimijaa eli yksittäistä kansalaista niin hän kompastuu näihin ns. kompetenssikysymyksiin pahasti. Toisin sanoen tie- ja liikenneala on mutkikas, hän ei pysty oikealla tavalla puhumaan oikeista asioista. Usein silloin syntyy vaikutelma, että hän vain puolustaa jotain omaa pikku etuaan, not on my yard -periaatteella. Siinä tavallaan olisi teknisen asianajon paikka ja etujärjestöillä on lobbaajat, jotka ovat alan ihmisiä ja ymmärtävät miten pitää puhua, suurella yleisöllä ei usein ole. Esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöt, jotka ovat tyypillinen paimentaja-osapuoli, ovat vasta viime aikoina havahtuneet, että heidän pitäisi pystyä keskustelemaan sillä kielellä, jota nimenomaan teknologia edellyttää... Virkamiehet ymmärtävät kansalaisia ja ymmärtävät erikoisesti sen, että he eivät ymmärrä tie- ja liikenneasioita. Se näkyy heti läpi tai kuuluu sieltä. Tämähän on veljes- tai sisaruskunta, kansainvälisesti alan osaajat eli teknistaloudellinen porukka. Jotta heidät ymmärtäisi, heidät täytyy myös tavallaan tuntea, olla sen alan ihminen. Se rajoittaa aika paljon varsinaista kansalaisosallistumista.

Tienpidon suunnitteluprosessien viranomaiskeskeisyys näkyy myös siinä, mitkä näkökulmat painottuvat suunnittelussa. Dominoivia näkökulmia ovat tekninen ja taloudellinen, kun taas muiden yhteiskuntapoliittisten, kuten kokonaistaloudellisten ja ympäristöpoliittisten näkökulmien nähdään jäävän liian vähälle huomiolle. Huomion-arvoista on, että näin ei ajatella ainoastaan tiehallinnon ulkopuolella.

Henkilöstörakenne on liian teknisorientoitunut... tietekniikka ja siihen liittyvät kysymykset ovat painottuneet 90 %:sti. Osataan tehdä paras ratkaisu oppikirjojen mukaan. Se on todella kallista. Ei osata löytää yhteiskunnallista suhtautumista... Se vaatii sukupolven vaihdosta... Ei osata erottaa, mikä on poliittinen, tiepoliittinen ja tekninen päätös. Yritetään naamioida kaikki tiepoliittiset, poliittiset asiat teknisiin... Se ihmisten ja tekniikan välinen juopa on vähän liian syvä tielaitoksessa.

Tekniset tulevat mielestäni hyvin huomioon otetuiksi. Taloudelliset, se on aika kaksipiippuinen juttu. Jos ajatellaan niitä mittareita, joilla lasketaan, niin taloudelliset näkökohdat tulevat hyvin huomioon. Jos ajatellaan kokonaistaloudellista ajattelua ja kehittämisaspektia niin ehkä kaikki taloudelliset näkökulmat eivät tule huomioon... enemmänkin voisi ympäristövaikutusten taloudellisia vaikutuksia huomioida. Nyt tehdään ympäristövaikutusanalyysseja, mutta ovatko ne riittävän kattavia, siitä voidaan olla eri mieltä.

Sitä olen todellakin ihmetellyt, että taloudelliset ovat tulleet niin myöhään mukaan... Kokonaistaloudelliset ja niiden tutkiminen on ollut liian vähäistä. On muusta yhteiskunnasta erillään tutkittu sitä, miten se teknisesti toimii, mikä sen kuljetussuorite on ja yhdyskuntarakennekin on pitkälti jäänyt miettimättä

ja tehostamis- ja kansantaloudelliset vaikutukset. Ihan investointien kannalta pitäisi miettiä sitä, mikä on kansantaloudellinen vaikutus.

Valtion talous tulee kummassakin (suunnittelun tasossa – IR) huomioiduksi, mutta ei mikään yhteiskuntatalous. Ympäristö- tai sosiaalipoliittinen näkökohta ei tule esille. Tekniset tietenkin tulee. Tiepuolella on se, että jos on keksitty uusi taloudellinen tapa rakentaa savikkoon moottoritie, niin sitä täytyy päästä kokeilemaan. Strategisella tasolla ehkä enemmän pehmeät arvot, hanke-tasolla vähemmän.

Mitä tulee suunnitelmien erilaisten vaikutusten selvittämiseen tässä suhteessa tienpidon suunnitteluprosesseihin ollaan liikennesektorilla verraten tyytyväisiä. Toki vastakkaisiakin näkemyksiä ja kehittämistä koskevia ehdotuksia tulee esille:

Aivan liian vähän selvitetään... Mielestäni siinä on aika tavalla kyntämätön sarka tai se sarka on alussa. Meiltä kerta kaikkiaan puuttuu kokonaisvaltaista tietämystä, että miten tämä meidän yhdyskunnan dynamiikka toimii ja mikä vaikuttaa mihinkin ja mistä syntyy minkäkinlaista tarvetta ja impulssia. Vasta kun me saadaan siitä jonkinlainen kokonaiskuva, me voidaan lähteä pohti-maan mitä yksittäiseen tiehen tehty muutos aiheuttaa siinä yhteiskunnassa. Minusta meiltä puuttuu vielä tietämystä ja välineitä päätöksenteolle. Jos halutaan kritisoida tiehankkeita, niin usein loppuu tieto kesken. Tietoa löytyy yhdestä näkökulmasta eli niiden hyödystä, mutta haitoista tai kerrannais-vaikutuksista ei ole tarpeeksi tietoa.

Kyllä niitä selvitetään hyvinkin laajasti, määrättyjä vaikutuksia. Taloudellisia kerrannaisvaikutuksia ja tällaisia, ilmeisen asiantuntevasti. Jossakin kohdissa on jotain hämärää. Se on se millä päätös saadaan aikaan. Monestikaan ne eivät ole liikenteellisiä tarpeita, joihin päätös perustuu, vaan ne ovat taloudellisia kerrannaisvaikutuksia alueiden kehittämisen kannalta. Ympäristö-asioista ja pitkän aikavälin vaikutuksia ei selvitetä tarpeeksi. Ympäristökysymysten merkitys selvitetään, mutta ne eivät vaikuta päätöksentekoon.

Ympäristövaikutukset on aika hyvin, kohtullisesti suoraan sanoen selvitetty. Insinööritoimistossa konsulttifirmat ovat tehneet hyvää työtä, ovat käyneet läpi kaikki luontokohtaiset selvitykset, olleet kasvi- ja luontomiehiin yhteydessä. Mutta se mistä puhuin, on todelliset nollavaihtoehdot. Se tie tosiaan tehdään, valitkaa noista joku vaihtoehto.

Hienoja julkilausumajuttuja kuten kestävä kehitys ei kuitenkaan ole tie-laitoksessa operationalisoitu.

Tavallaan ongelmat tulevat ulkopuolelta eli miten vastataan kestävä kehityk-sen haasteseen... meillä on globaalinen ongelma, jota ei ole vielä globaalisesti ratkaistu. Sen takia Suomen liikennepolitiikka voi toimia siitä riippumatta kuin sitä ongelmaa ei olisi. Vaatimukset tulevat sitten sieltä ja ne otetaan. Tällä hetkellä voimme olla lintukodossa.

6.5 Median vaikutus tienpidon suunnitteluun ja päätöksentekoon

Käsitykset joukkotiedotusvälineiden vaikutuksesta tienpidon suunnitteluun ja päätöksentekoon jakautuvat erittäin voimakkaasti. Median vaikutukseen löytyy kuusi erilaista näkökulmaa, joista osa on ristiriidassa keskenään. Ensimmäisen – kaikkein yleisimmän – näkökulman mukaan medialla ei ole vaikutusta tienpidon suunnitteluun:

Medialla en jaksa uskoa olevan huomattavaa vaikutusta.

Lehdistöllä tuntuu olevan haluttomuutta. Asiat ja hankkeet tuntuvat kiinnostavan lehdistöä vasta siinä vaiheessa, kun tavallaan mitään ei ole tehtävissä. Silloin nostetaan kysymyksenasettelua ja debattia ja provosoidaan. Silloin kun asioihin voitaisiin vaikuttaa, lehdistö ei ole kiinnostunut.

Toisen käsityskannan mukaan medialla on paljonkin vaikutusta tienpidon suunnitteluun:

Median vaikutus tiensuunnitteluun ja päätöksentekoon on ilmeisesti vielä aika suuri ja se saattaa kasvaakin. Kun media lähtee jonkun asian puolesta tai jotakin asiaa vastaan, ja nyt on avoin suunnitteluprosessi, niin totta kai se vaikuttaa niihin ihmisten mielipiteisiin. Media pystyy muokkaamaan erittäin paljon.

Kolmannen käsityksen mukaan medialla on vaikutusta strategisen tason suunnitteluun:

Strategiatasolla medialla on vaikutusta ja ministeriö on aika herkkä, monet toimijat siellä, mutta ei liikenneväyläyksikkö.

Neljäs suhtautumistapa lähtee siitä, että medialla on kyllä vaikutusta hanketason suunnitteluun, mutta ei strategisen tason suunnitteluun:

Hanketasolla kyllä. Jos julkisuuteen tuodaan asioita, niin joudutaan ainakin vastaamaan. Media on potentiaalinen vaikuttaja, joka realisoituu silloin tällöin... Ei mediakaan ole ollut hirveän kiinnostunut (strategisesta suunnittelusta – IR).

Viidennen käsityskannan mukaan medialla on vaikutusta päätöksentekoon, mutta ei suunnitteluun:

Päätöksenteon puolella on vaikutusta, mutta suunnittelupuolella aika vähän. Ne eivät paljoa siellä heilahda lehtien jutuista, niinkuin itse sanovatkin. Paras esimerkki tielaitoksen suhteista ministeriöön oli se, kun Norrback sanoi, että ykköstien moottoritien suunnittelu niillä vähäliikenteisimmillä osuuksilla voitaisiin lopettaa, ettei niitä kannata ikinä tehdä. Tielaitoksen ylijohtaja vastasi tiedotusvälineissä, että emme me yhtä ministeriä varten voi suunnitella; tienpito on pitkäjänteistä toimintaa ja ettei sitä neljän vuoden jaksoissa voida muuttaa. Hän esitti julkisesti kantansa, mihin on tietysti omat perustelunsa. Heille tiehankkeen elinkaari on 20 vuotta. Kun sitä on alettu suunnittelemaan, niin ei sitä Norrbackin käskystä lopeteta.

Kuudes ja viimeinen näkökulma lähtee siitä, että media vaikuttaa suunnitteluvaiheeseen nostamalla asioita keskusteluun ja päiväjärjestykseen, mutta ei vielä päätöksentekoon:

Minusta tuntuu, että ennen oli siten, että ympäristöväki ei saanut kantojaan julkisuuteen. Nyt tiedotusvälineissä on nuoria, ympäristömyönteisiä toimittajia. Kun tulee joku tiesuunnitelma, niin toimittajat jopa automaattisesti soittavat ympäristöväelle ja kysyvät, mitä mieltä ovat ja ne saa julkisuutta ja siitä keskustellaan. Mielestäni me emme ole vielä sillä tasolla, että se johtaisi päätöksentekoon. Se ei ole pelkkä tiejuttu, vaan ihan jotkut kaavoituskysymykset kunnassa tai jossakin muussa. Ennen ei keskusteltu ympäristöjutuista, nyt niitä voidaan keskustella. Edelleen se nuija kopauttaa ihan samalla tavalla. Odotan, että se tosiaan vaikuttaisi ihan siihen konkreettiseen päätökseen... Todelliseen päätöksentekoon se on vielä vähäistä. Siihen että yleensä keskustellaan ympäristöarvoista ja että joku hanke on tekeillä, siitä nyt jo puhutaan.

Näin ollen liikennesektorilta löytyy oikeastaan kaikki ajateltavissa olevat näkökulmat median vaikutukseen tienpidon suunnittelussa ja päätöksenteossa. Synteesin tekeminen näistä näkökulmista olisi ympyrän neliöimistä. Haastattelujen pohjalta muodostuu kuitenkin eräänlainen välittävä näkökulma: toistaiseksi median vaikutus tienpidon strategiseen suunnitteluun on vähäistä, media kiinnostuu vasta hankesuunnittelun vaiheessa, kun konfliktiasetelma on syntynyt tunnistettavine osapuolineen. Hanketason päätöksentekoon joukkotiedotusvälineet, joissa työskentelee yhä enemmän ympäristökysymyksistä kiinnostuneita toimittajia, voivat sitä kautta vaikuttaa, että kansanedustajat ja kunnanvaltuutetut välttävät julkista kritiikkiä.

7 EUROOPAN UNIONIN JÄSENYYDEN VAIKUTUKSET SUOMEN LIIKENNEPOLITIikkaAN

7.1 EU:n liikennepolitiikan tavoitteet

Edellä olevissa luvuissa liikennepolitiikkaa tarkasteltaessa ei ole eksplisiittisesti otettu huomioon Suomen uutta kansainvälispoliittista kontekstia, jäsenyyttä Euroopan unionissa. Nyt tämä Suomen liikennepolitiikan eurooppalainen ulottuvuus otetaan nimenomaisen tarkastelun kohteeksi. Käsillä olevassa luvussa kartoitetaan, miten liikennesektorilla EU-jäsenyyden nähdään vaikuttavan Suomen liikennepolitiikkaan.

Euroopan unionin oman liikennepolitiikan tarpeellisuus on viime vuosina nopeasti korostunut vuosikymmeniä kestäneen hiljaiselon jälkeen. Sekä Euroopan unionin komissio että parlamentti ovat korostaneet voimakkaasti yleiseurooppalaisten liikenneverkkojen kehittämistä. Merkittävimpinä yleiseurooppalaisen liikennepolitiikan saavutuksina viime vuosina voidaan mainita seuraavat:

- EU:n yhtenäisten sisämarkkinoiden luominen, mikä on johtanut kansallisten kuljetuselinkeinojen avautumiseen ulkomaiselle kilpailulle;
- Maastrichtin sopimus (1991) ja siihen sisältyvä vaatimus yleiseurooppalaisten liikenneverkkojen (Trans-European Networks, TEN) kehittämistä;
- EU:n komission liikennepolitiikkaa koskevan Valkoisen kirjan julkaiseminen (1992), jossa on määritelty yhteisön tärkeimpiä tavoitteita tukevan ja kestävä kehityksen mukaisen liikennejärjestelmän kehittämistä varten;
- Delors'in kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä koskeva Valkoinen kirja (1993), jossa on esitetty aloitettavaksi laajan infrastruktuuriohjelman toteuttaminen ja alustavasti nimetty ohjelman ensimmäiset hankkeet.¹

Euroopan unionin komissio on määritellyt Valkoisessa kirjassaan liikenneverkkojen kehittämisen tavoitteiston seuraavasti:²

- Sisämarkkinoiden toimivuutta jatkuvasti vahvistettava ja parannettava. Liikennesektorilla se tarkoittaa tavaroiden ja ihmisten vapaan liikkumisen edistämistä koko yhteisön alueella;
- Kuljetuksia koskevien määräysten aiheuttamia keinotekoisia esteitä on poistettava.

Tämän ohella on ryhdyttävä harjoittamaan tasapainoista liikennepolitiikkaa, joka edistää järkevien ja yhdistettyjen kuljetusjärjestelmien käyttöä ja soveltaa samalla parasta mahdollista kuljetusteknologiaa;

¹ Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 36

² Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 36–37

- Liikenneverkkojen kehittämisen avulla on vahvistettava eri maiden ja alueiden taloudellista ja sosiaalista yhdenvertaisuutta. Uusilla rakennettavilla yhteyksillä on pienennettävä alueiden välisiä eroja. Lisäksi saaria, sisämaassa olevia sekä muita syrjäseutuja on yhdistettävä yhteisön taloudellisiin keskuksiin;
- Erityistoimenpitein on varmistettava, että liikenneverkkojen kehittäminen tukee kestäväää kehitystä ja samalla ottaa huomioon muut ympäristönsuojelun tarpeet sekä erityisesti edistää keskeisten ympäristöongelmien ratkaisua kuten hiilidioksidipäästöjen (CO₂) rajoittamista;
- Liikenneturvallisuutta edistäviä toimenpiteitä on toteutettava;
- On toteutettava sellaisia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat yhteiskunnan sosiaaliseen rakenteeseen;
- Yhteyksiä kolmansien maiden kanssa on edistettävä aina, kun se on mahdollista. Ensisijaisena on pidettävä sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat koko unionin tavara- ja henkilöliikenteen kannalta tärkeitä.

Komission erityisen mielenkiinnon kohteena ovat liikennemuotojen yhteistoiminta ja yhdistettyjen kuljetusten kilpailukyvyyn parantaminen. Komissio pyrkii edistämään erityisesti niitä hankkeita, jotka ovat tärkeitä yhteisön kehityksen kannalta, mutta kansallisesti vaikeita toteuttaa. EU:n lopullisena tavoitteena on yhtenäisen koko Euroopan laajuisen liikenne- ja kuljetusverkon aikaansaaminen, joka muodostuu hyvin yhteensovitetuista liikennemuodoista. Näitä tavoitteita toteutetaan TEN-verkkojen muodostamisen kautta.³

TEN-verkkojen kehittämisen lähtökohtana on yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta. Yhteisötasolla päätetään suuntalinjoista, kun taas jäsenmaat päättävät hankeohjelmien yksityiskohdista ja ajoituksesta sekä vastaavat hankkeiden käytännön toteuttamisesta. Muiden kuin TEN-verkkojen osalta jäsenmaat vastaavat itsenäisesti omasta sisäisestä liikennepolitiikastaan ja sen edellyttämistä investoinneista. Toisin sanoen jäsenmaat vastaavat valtaosasta Euroopan liikenneverkkojen kehittämisestä. Kokonaisuudessaan liikenneverkkojen kehittäminen on määritelty EU:ssa keskeiseksi tavoitteeksi ja keinoksi pyrittäessä parantamaan EU:n kilpailukykyä, lieventämään työttömyyttä ja turvaamaan taloudellista kasvua siten, että ympäristö samalla otetaan huomioon.⁴

Jäsenvaltioiden liikennekysymyksiin Euroopan unioni ei vaikuta pelkästään EU:n liikennepolitiikan, vaan mm. alue- ja rakennepolitiikan kautta. EU:n alue- ja rakennepolitiikan keskeisenä tavoitteena on edistää tasapainoista ja kestäväää taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Tähän pyritään varsinkin poistamalla alueen sisäiset rajat sekä vahvistamalla taloudellista ja sosiaalista yhdentymistä. Suunnittelukauden aikana 1994–1999 alussa EU:n alue- ja rakennepolitiikka jaettiin viiteen tavoite-alueeseen. Uusia jäsenmaita varten on luotu tavoite 6 -alue. Liikenneinfrastruktuurin rahoittaminen on mahdollista tavoitteiden 2 (taantuvat teollisuusalueet), 5b (maa-

3 Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 37

4 Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 37–38

seudun elinkeinorakenteen monipuolistaminen) ja erityisesti tavoitteen 6 (harvaanasutut alueet) kautta.⁵

7.2 Jäsenyyden vaikutukset

Suomen EU-jäsenyydellä liikennesektorin haastatellut edustajat näkevät olevan huomattavan vaikutuksen Suomessa harjoittavaan liikennepolitiikkaan ja sen myötä myös tiepolitiikkaan. Vaikutukset ovat etupäässä positiivisia.

Kyllä harmonisointi EU:n suuntaan on itsestään selvää. Tietysti voi sanoa, että EU on vain yksi välivaihe, koska kehityssuunta on ollut tämä jo pitkät ajat. ETA-vaiheena ja sitä aiemminkin, ei mikään kilpailtu alue pysty pysymään erossa. Ei Norjakaan, vaikka se on EU:n ulkopuolella, tai Sveitsi, joka ei ole edes ETA:n jäsen. Se on maailmanlaajuinen niin liikennepolitiikassa kuin pankki-politiikassa tai työmarkkinapolitiikassa. Se menee tähän vaiheittain. Siinä suomalaisten taidot mitataan, miten he vaikuttavat tai sopeutuvat systeemiin.

Lainsäädäntövallan osittainen siirtyminen kansalliselta tasolta EU:n päätöksentekokoneistolle koskee myös liikennekysymyksiä. EU:n liikennekysymyksiä koskevat direktiivit, asetukset ja muu normisto ovat joko suoraan tai kansallisten voimaansaattamistoimien kautta voimassaolevaa oikeutta Suomessa. On selvää, että tässä tilanteessa eduskunnan liikennepoliittinen(kin) vaikutusvalta supistuu jäsenyyttä edeltäneeseen aikaan verrattuna. Vastaavasti EU:n liikennepolitiikan kansallisesta voimaansaattamisesta vastaavan hallituksen valta kasvaa. Konkreettisesta valmistelutyöstä vastaavan liikenneministeriön asema todennäköisesti myös vahvistuu. Kun EU:n liikennepolitiikassa korostetaan ympäristöpolitiikkaa ja alue- ja rakennepolitiikkaa, on ilmeistä, että myös näitä politiikanlokoja kansallisesti hallinnoivien ministeriöiden, ympäristö- ja sisäasiainministeriöiden vaikutusvalta liikennepolitiikan alueella vahvistuu. Liikenneministeriön aseman korostumisen edellytyksenä kuitenkin on, että se vahvistaa strategista otettaan liikennepolitiikkaan ja että sen organisaatiota vahvistetaan, esimerkiksi tutkimusyksikön perustamisella. On mahdollista, että EU-jäsenyys tulee purkamaan Suomen liikennepolitiikan sektoroituneisuutta, vahvistamaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja hallinnonalojen välistä yhteistyötä: kun liikennepolitiikka kytetään EU:ssa tiiviisti alue- ja rakennepolitiikkaan, samoin on meneteltävä kansallisellakin tasolla. Kääntöpuolena on byrokratian lisääntyminen: EU-politiikan kansallinen valmistelu ja yhteydenpito EU:n valmistelu- ja päätöksentekokoneistoon edellyttäne hallintokoneiston vahvistamista.

EU-jäsenyys vaikuttaa erityisesti liikennehankkeiden valintaan, jossa painottuvat kansainväliset yhteydet sekä sellaiset, joihin on saatavissa EU:n rahoitusta. Tälläkin

5 Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 (1995), 38

alueella eurooppalainen ulottuvuus voi vahvistaa kokonaisvaltaista, strategista näkökulmaa:

Visioratkaisuja ei ole aikaisemmin ollut. Minusta tuntuu, että nyt ollaan ehkä murrosvaiheessa, ollaan jo ehkä oltu vähän pitempäänkin. Se liittyy kahteen asiaan, joihin olen törmännyt viime vuosien aikana. Toinen on Trans-European Networks, joka tulee EU:n puolelta. Siinä korostetaan hyvin voimakkaasti sitä, että Euroopan unionin jäsenmaiden välisiä kaikkia yhteyksiä pitää kehittää voimakkaasti. Sitä kautta ehkä tulee visioratkaisuja, minkä tyyppiset väylät ovat kehittämisen kohteena. Toinen elementti, joka vaikuttaa liikenne- ja tiepolitiikkaan, myöskin TEN-verkkoihin, on Neuvostoliiton hajoaminen. Neuvostoliiton hajoaminen olennaisesti muutti Suomen geopolitiittista ja talousmaantieteellistä asemaa. Se pistää pohtimaan uudestaan tiehen tai yleensä liikenteeseen liittyviä ratkaisuja, miltä pohjalta ne rakennetaan.

EU-kuvio on ollut yksi merkittävä tekijä tämän alueellisen kehittämisjärjestelmän kehittämisessä. Jos ajatellaan koko liikennepolitiikkaa, se on osaltaan ollut tuomassa sitä muutosta, että katsotaan asiat kokonaisvaltaisemmin. EU sinänsä liikennepolitiikkaan ei kokonaisuutena vaikuta kovin paljon. Siellä on tiettyjä resursseja, joita voidaan käyttää ja se on osa tätä järjestelmää. Resurssit suoraan liikenteeseen ovat kohtalaisen pieniä... Se on antanut ehkä pontta tälle kokonaiskehittämisjärjestelmälle ja antaa tiettyjä porkkanoita tiettyjen lienneasioiden hoitamiseksi... EU:lla on sinänsä ihan hyvä liikennepoliittinen järjestelmä, ja se on komissiossa paremmin sidottu kokonaisuuteen kuin meidän liikennepolitiikka.

Mielestäni tässä näkyy selvästi, että isoja hankkeita ruvetaan ajamaan. Se tarkoittaa nimenomaan moottoriteitä. Tämä on näkynyt jo pienissä paikallisteissä. Tässä on mielestäni ollut jo muutama vuosi, ennen kuin on EU:hun menty, selkeä strateginen ratkaisu, että tiet on suoraan sanoen päästetty huonoon kuntoon.

On mahdollista, että EU-jäsenyys vahvistaa liikennettä koskevaa kokonaisvaltaista näkökulmaa ei vain valtakunnan vaan myös alueiden tasolla. Kysymys on EU:n rakennerahastoista. Jokainen jäsenvaltio on tavallaan saanut tietyn määräraha-kiintiön, jonka se voi kohdentaa haluamilleen yhteiskuntapolitiikan sektoreille. Eri maissa on jouduttu pohtimaan sitä, hallinnoidaanko EU:lta tulevia varoja keskitetysti keskushallinnon toimesta vai tapahtuuko koordinointi vasta alueella jonkin viranomaisen toimesta. Tämä keskustelu on juuri ajankohtainen Suomessa: rintamalinjat jakautuvat siten, että ministeriötasolla koordinointi halutaan pitää omissa käsissä, kun taas esimerkiksi maakuntien liitoissa EU:n tuki halutaan suoraan alueille, jossa aluekehitysvastuussa olevat maakuntien liitot koordinoivat niiden käyttöä.

EU vaikuttaa Suomen liikennepolitiikan tekemiseen sitä kautta, että se on enemmän meidän sisäinen kysymys, että millä tavalla allokoidaan rahat. Allokoidaanko rahat siten, että alueellinen rahoitus tulee menemään samaan yksikköön tai alueellisiin yksiköihin, jolloin jokainen alue päättää erikseen vai koordinoidaanko niitä keskitetysti. Otetaan esimerkiksi se, että eri liikenne-

muodoilla Suomessa on omat piirit. Onko kunkin laitoksen piireillä valtaa vai tuleeko maakuntahallinto saamaan sen vallan, joka käyttää sen homman siellä alueella. Jälkimmäisessä tapauksessa alueellinen painoarvo nousee niin paljon, että kysytään, onko ne kaikki kokonaisuuteen sopivia hankkeita verrattuna siihen, mitkä tehdään sellaisessa organisaatiossa, joka tulee liikenneministeriön kautta ja menee piirin organisaatioon. Jolloin koordinaatio ylhäältä alas on rahassa olemassa, vaikka päätöksenteko onkin alhaalla. Jos se menee alueelliselle viranomaiselle, johon keskitetään kaikki alueen yhteiset rahat, silloin tullaan siihen, että se päättää alueellisesti siitä rahasta. Silloin voidaan kysyä, mikä on valtakunnallinen koordinaatio, pitääkö tuonne pistää noin paljon rahaa.

Sillä on hyviä puolia, että maakunnassa mietitään, että jos yhteiskunnan rahaa on käytettävissä, onko prioriteettina tie vai koulu. Toinen vaihtoehto on sektorikohtainen tiukka tarkastelu, että valitaan, tehdäänkö tämä vai tämä tie. Silloin ei välttämättä tehdä ratkaisua siitä, että tehdäänkö tie ja sitä koulua ei tehdäkään sen tien päähän. Toisaalla kouluihmiset ovat saattaneet vain päättää, että tähän tehdään nyt koulu. Sitten pannaan tielaitos paineen alaiseksi.

Keskenään kilpailevat näin ollen rakennerahastojen varojen valtakunnallinen ja alueellinen koordinoitumismalli. Valintaan näiden välillä liittyy dilemma, kumpaankin vaihtoehtoon sisältyy sekä etuja että haittoja. Valtakunnallisessa koordinoinnissa hallinnonalojen välinen yhteensovittaminen paranee valtakunnan mitassa, mutta ei välttämättä alueellisella tasolla, koska rahat "valuvat" keskushallinnosta alueille kunkin ministeriön "putkiohjauksen" kautta niiden omille piireille. Alueetasolla hankkeiden priorisointi on vaikeaa tässä mallissa. Alueellisessa koordinoitumismallissa puolestaan hankkeiden priorisointi alueetasolla on mahdollista, mutta vaarana on "regionalisoituminen", valtakunnallisia tavoitteita esimerkiksi tienpidon kehittämisen suhteen on vaikeampaa pitää silmällä.

Itse asiassa Euroopan unioni on vaikuttanut Suomen liikennepolitiikkaan jo ennen EU-jäsenyyttä, jopa ennen ETA-jäsenyyden toteutumista. Esimerkiksi VR:n liikelaistamisessa ja yhtiöittämisessä ennakoitiin EU:n edellyttämää radanpidon ja liikenteen hoidon eriyttämistä, jolla selkiytetään väylän ylläpitäjän ja liikenteen harjoittajan välistä työnjakoa. Tämän ansiosta EU-jäsenyys ei edellyttänyt ratapuolella mitään välittömiä muutoksia. Sama malli on myös suunniteltu tielaitokselle. Niinikään valmistautuminen EU:n jäsenyyteen on, ellei suorastaan aiheuttanut niin ainakin vauhdittanut liikenne-elinkeinojen deregulaatiota. Tosin on muistettava, että yhteiskuntapolitiikan ja talouselämän muilla lohkoilla, esimerkiksi energiasektorilla deregulaatio ja suunnittelujärjestelmien purkaminen käynnistyi jo 1980-luvun puolivälissä, jolloin muutosten vaikuttimena oli kilpailun lisäämispyrkimys, ei niinkään vielä Euroopan integraatio. Tällä ennakkoinnilla – mikä ei suinkaan ole tyypillistä vain liikennesektorille – ei ole ollut yksinomaan etuja, vaan myös haittoja, varsinkin kustannusten muodossa:

Olemme olleet siitä huolissamme, että viranomaistaho on ennakoanut tiettyjä asioita, jotka ovat tuoneet meille lisää kustannuksia. Niitä olisi voinut sikäli viivyttää, kun muutkin maat viivyttävät, vaikka ovat EU:n jäseniä, koska se vähentää kilpailukykyä. Samaan aikaan markkinat avataan ja pitäisi olla kilpailukykyinen niin hyvin kuin mahdollista.

Esimerkkeinä Suomen säädöksiin tehdyistä harmonisoinneista jo ennen EU:n asettamaa määräaikaa voidaan mainita jarrukysymykset, pakokaasupäästöjen mitaus, raskaan liikenteen nopeuden rajoittimet ja tavaraliikenteen taksat. Sama asia voi saada erilaisen tulkinnan tarkasteltuna toisesta näkökulmasta: Suomi on ollut monien normien, varsinkin ympäristökysymyksiä koskevien suhteen EU:ta pidemmällä kehityksessä, jolloin EU-jäsenyys voi vaikuttaa jopa jarruttavastikin Suomen liikennepolitiikan kehittämiseen. Suomi sai jäsenyysneuvotteluissa neuvotelluksi oikeuden soveltaa EU:ta tiukempia liikenteen päästörajoituksia vuoden 1996 loppuun saakka, jonka jälkeen Suomessakin siirrytään EU:n normeihin. Siirtymäaikojen jälkeen liikenteen normisto ja pääosin verotuksen taso harmonisoidaan Suomessa EU:n vaatimusten mukaisiksi. Harmonisointi ei kuitenkaan koske kaikkea liikenteen verotusta: kun polttoaineveroille on asetettu minimirajat, autoverotus on toistaiseksi vapaasti kansallisella tasolla päätettävissä. Itse asiassa EU:n sisällä suhtautuminen kilpailuun on ambivalenttista: monia kysymyksiä harmonisoidaan kilpailun nimissä, mutta monessa tapauksessa tämän pyrkimyksen taustalla on jonkun maan intressi suojata omaa järjestelmää joko muita EU-maita tai vähintään EU:n ulkopuolisia maita vastaan. Tämä näkyy esimerkiksi keskusteltaessa Yhdysvaltojen lentoliikennekysymyksestä, jonka suhteen EU:n pyrkimyksenä on, että jäsenvaltiot eivät voi tehdä sopimuksia suoraan Yhdysvaltojen kanssa. Yhdysvallat puolestaan yrittää murtaa tämän periaatteen.

Tämä EU:n harmonisoimispyrkimys voi kaventaa Suomessa käytettävissä olevien liikennepolitiikan keinojen skaalaa. Tämän ongelman realisoituminen riippuu siitä, missä määrin Suomi kykenee vaikuttamaan EU:n liikennepolitiikan muotoutumiseen. Itse asiassa EU-jäsenyyden myötä lobbareiden joukko on laajentunut yhä enenevässä määrin perinteisten etujärjestöjen ulkopuolella, ja käsittää nyt myös viranomaisia, kuten kuntia ja maakuntien liittoja, jotka pyrkivät suoraan, valtion keskushallinnon ohi vaikuttamaan EU:n politiikkaan ja resurssien allokointiin.

Luulen, että jossain määrin kysymys on siitä, että missä määrin Suomessa tapahtuu oppimista, että osataan riittävän aikaisessa vaiheessa lobata sellaista kantaa, joka on meille edullisin. Tässä on vastassa se, että meillä liikennepolitiikkaan voi liittyä erilaisia kilpailevia tavoitteita. Toisella voi olla mahdollisimman suuri määrällinen tavoite ja toisella ympäristötavoite. Ne saattavat olla ristiriidassa keskenään. Se joka on taitavampi voi lobata säädöstä, joka hyödyntää omaa hallinnonalaa.

Hyvin yleinen on käsitys, että Suomen ei tule olla vain EU:n liikennepolitiikkaan sopeutuva osapuoli, vaan tulee aktiivisesti lähteä vaikuttamaan tämän politiikan sisältöön. Erityisen tärkeäksi vaikuttamistehtävän tekee se, että Suomen liikennejärjestelmä poikkeaa verraten paljon monien Keski- ja Etelä-Euroopan valtioiden järjestelmistä, joiden tarpeista käsin EU:n liikennepolitiikkaa ollaan kehittämässä. Toisin sanoen EU:n liikennepolitiikkaa ei voida soveltaa yksi yhteen Suomeen huolimatta Suomen ja EU:n liikennepoliittisten tavoitteistojen periaatteellisesta yhdenmukaisuudesta esimerkiksi ympäristö- ja liikenneturvallisuuskysymyksissä. Suomelle on monista Euroopan maista poiketen tyypillistä pitkät etäisyydet, pienet liikennemäärät ja ruuhkien vähäisyys. Tästä huolimatta sekä EU:n että Suomen liikennepolitiikka painottaa samoja tavoitteita, rautatiekuljetuksia ja yhdistettyjä kuljetuksia, mihin painotukseen muualla Euroopassa yksi keskeisin syy on ollut maanteiden ruuhkautuminen. Vaikka EU-jäsenyyden vaikutukset eivät olisikaan kovin dramaattisia Suomen liikennepolitiikkaan, se saattaa vinouttaa suomalaisen liikennepolitiikan painotuksia ja priorisointeja tavalla, joka ei ole kansallisten etujemme mukaista:

Suurin ongelma on ehkä lisääntynyt byrokratia. Ja sitten hieman tulee ongelmia siitä, että ihmiset ovat hysteerisiä EU:n kanssa. Minun mielestäni kansallinen päätöksenteko kyllä liikennepoliittisesti lyhyellä tähtäimellä pysyy Suomessa. Mutta tietysti kun näitä pitkän tähtäimen linjauksia vedetään, niin kyllähän se tulee vaikuttamaan Suomessa. Olen verrannut EU:n liikennepolitiikkaa, ns. Valkoista kirjaa Suomen liikennepolitiikkaan, niin voin sanoa että ne on yks ja sama. Siellä on samat turvallisuus- ja ympäristötavoitteet... Minun mielestäni meidän pitää keskittyä siihen, me mennään tekemään sitä EU-politiikkaa, koska tämä pohjoismainen yhteiskunta on erilainen verrattuna Saksaan, Ranskaan tai Välimeren maihin. Siinä mielessä meidän pitäisi kyllä mennä tekemään sinne itse sitä politiikkaa ja mennä puolesta puhumaan näitten pohjoismaistenkin arvojen kannalta. Että ei olla vaan ottavana osapuolena. Nyt EU-liikennepolitiikka on tämä, että meidän pitää tehdä näin ja näin; pikemminkin meidän tulisi mennä tekemään sitä... EU:ssa kaupallinen puoli ja teollisuus vaikuttaa niin paljon voimakkaammin myös liikennepolitiikkaan, nimenomaan autoteollisuuden ja näitten telematiikkalaitteiden ym. kautta kuin Suomessa ja Ruotsissa. Meillä valtio kontrolloi sitäkin enemmän... täällä halutaan teollisuutta hieman hillitä ja kontrolloida, minusta se on hyvä.

Kyllä jäsenyydellä on vaikutusta säädospuoleen, ohjauspuoleen sekä verotuksen rakenteeseen ja tasoon. Tähän infrastruktuurin rahoitukseen se on marginaalista. Siinä on paljon, paljon enemmän juttua kuin todellista vaikutusta. Sekin on aika ymmärrettävää, miksi näin on, koska Eurooppa on niin perin erilainen kuin Suomi, EU:n vaikutusmekanismit, vaikutustavat infrastruktuuriin lähtevät Keski-Euroopan ongelmista. Se, mihin Suomi voi merkittävämmiin päästä osalliseksi tai joutua, on rakennerahastot ja niiden kautta syrjäytyneille alueille tulevat rahoitukset. Liikennetarpeeseen ja liikennepäävirtoihin se lisää enemmän byrokratiaa ja odotuksia kuin antaa tällä hetkellä todellisia mahdollisuuksia. Siinä on iso tehtävä pääliikenneväylien ja pääliikenneverkostojen rahoituksen uudelleenmuotouttamisessa Euroopassa. Keski-Euroopan ongelmat ovat ruuhkat ja access ability eli kuinka hyvin päästään jonnekin kulkemaan. Pohjolan ongelmat ovat pitkät etäisyydet, ei niinkään, että olisi ruuhkaista ja tulisi viivytyksiä. Meillä on etäisyysongelma, joka yhtä hyvin vaatii hyviä väyliä. Sitten on talvi taloudellisessa mielessä. Keskieurooppalai-

sen on hyvin vaikea ymmärtää, että jäänmurto on osa väyläpolitiikkaa. He mieltävät, että se on liikennöintiä, mutta se ei ole. Se on iso tehtävä Suomelle saada pohjoiseurooppalainen näkökulma liikenneverkkopolitiikkaan. Se on etäisyyksien ja vaikeiden luonnonolojen näkökulma ja Keski-Euroopassa taas ruuhkat ja access ability.

Esimerkiksi lentoliikenteessä koetaan tämä aika pahaksi: se voi olla vaikea yhtäkkiä ymmärtää, että kun lentoliikenteessä on ruuhkia ja ne ruuhkat syntyvät sen takia, kun turvallisuustarve on niin kova, että pitää varata tiettyä ilmatilaa aika isoilla toleransseilla. Yksi pulma on, että on pieniä maita ja jokainen maa kontrolloi omaa ilmatilaansa. Aina kun menee maasta toiseen, niin koordinaatio vaihtuu toisen maan lennonjohtoon, ja sen pitää pelata yhteen sen toisen kanssa. Se on johtanut sellaiseen tarpeeseen, että maa-rajajoja ilmatilassa pitäisi poistaa tai luoda teknisesti sellaisia järjestelmiä, että se on läpinäkyvää. Siltä osalta tarve lähtee suoraan Keski-Euroopasta. On perustettu sellainen yhteisjärjestö kuin Eurocontrol. Sen maksusysteemit lähtevät siitä, että maksuperusteena käytetään maan lennonvarmistuskustannukset ja toisaalta maan kansantalous ja näin tulevat kustannukset kohdennetaan tasaisesti per kilometri. Suomen osalta tästä, jos liittyisimme – emme ole liittyneet – seuraisi se, että paitsi yleinen BKT:n mukainen jäsenmaksuosuus, niin meidän hinnoittelumme yhdenmukaistuisivat. Se tarkoittaa, että me keskieuropalaisista ruuhkasyistä joutuisimme nostamaan noin 30 % navigaatiopalvelujen kustannuksia täällä perä-Suomessa, jossa ei ole minkäänlaisia ruuhkaongelmia. Tätä olen epätoivoisesti yrittänyt kertoa Eurocontrol-järjestön edustajille ja se on varmaan yhtä vaikeaa heille ymmärtää kuin meille ilmatilan ruuhkautuminen. Tämä ilmatilan ruuhkautuminen on helpoin esimerkki. Vähän samanlainen on maaliikenne- ja meriväylillä. Täällä ongelmat on pitkät etäisyydet ja Euroopassa ruuhkat, molemmat aiheuttavat elinkeinotoiminnalle tiettyjä vaikeuksia. Pitäisi löytää sellainen politiikka, joka vähentää molempia haittoja. Siinä on minusta Suomelle tehtävää.

Suomella on aikamoisia etuja kaiken kaikkiaan valvottavanaan, koska Suomessa liikenne- ja logistiikkakustannukset ovat kansainvälisessä vertailussa selvästi korkeammat verrattuna yritysten liikevaihtoon.

Keskieuropplainen tyyli on, että mahdollisimman paljon pitää tapahtua rautateillä. Olosuhteet ovat aivan toiset kuin meillä. Meidän pitää mukautua samaan muotiin. En ota kantaa, onko se oikein vai väärin, mutta siinä voi tulla väärä painotuksia kansainvälisestä suuntauksesta. Keski-Eurooppa kaikkine ongelmineen on aivan toisenlainen kuin meidän systeemi. Siellä on väkeä huomattavasti paljon enemmän, ihmiset taajamia huomattavasti paljon lähempänä. Tottakai siellä on järkevää hoitaa moottoriteillä ja sitten junilla taajamien väliset liikenteet. Meillä ei tarvita moottoriteitä niin paljon eikä junia niin paljon, koska meillä on harvaan asuttua. Tällaisia vääristymiä pelkään tulevan ajan mittaan. Brysseliä ei kiinnosta alempi tieverkko, mutta meidän elinkeinoelämälle ja ihmisille se on meidän tie ja tavattoman tärkeä.

Sikäli vinouttaa, en tiedä isoista hankkeista, onko niitä kukaan miettinyt, että mitä sitä kautta yleensä vietäisiin. Esimerkiksi tämä kolmostie, hirveä vana piirretty Helsingistä Vaasaan. Vaasasta laivalla yli Uumajaan ja Uumajasta tunturin yli Norjan rannikolle. Minua kiinnostaa, mikä tämä tuote on, jota viedään.

Siihen ei saa pyrkiä, että saisimme mahdollisimman paljon läpikulkuliikennettä Suomeen. Siinä ei ole mitään järkeä, jos rekat tankkaavat Ruotsin puolella ja ajavat tästä läpi Venäjän puolelle. Sitä pitäisi pyrkiä kehittämään, että tulisi logistinen keskus ja täällä olisi välivarastointia ja jotain tällaista. Silloin siitä voisi olla laajempaa hyötyä. Matkailuvirroissa ei juna saisi tästä mennä lävitse, vaan että porukka pysähtyisi Helsinkiin.

Koko EU-politiikka on meillä tukien maksimointia, milloin maataloustukien, milloin aluetukien tai joidenkin muiden. Samoin on myös liikennepolitiikassa, ei tosin niin voimakkaasti: tehdään sellaista, mistä saadaan mahdollisimman paljon tukea. Onko se viisasta, sitä ei välttämättä kukaan kysy... Ei tuen maksimoiminen voi olla toiminnan tarkoitus. Katsotaan mikä on kansantalouden ja kansainvälisen talouden kannalta järkevää, mieluummin näin päin. Valitettavasti asiat ovat niin, että katsotaan niitä hankkeita, joihin saadaan EU-tuki. Mutta niihin tarvitaan myös kotimaan rahoitusta. Se mutkistaa päätösten tekoprosessia, koska se käy mutkan Brysselissä, kun sieltä täytyy saada hyväksyntä erilaisille toimintalinjoille ja se vaikuttaa meillä liikennepoliittisessa painotuksessa.

8 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Käsillä olevassa tutkimuksessa on kartoitettu liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien toimivuutta ja niissä mahdollisesti esiintyviä ongelmia erityisesti valtakunnallisella, osin myös alueellisella ja paikallisella tasolla. Tutkimus perustuu 30:n liikennesektorilla toimivan henkilön teemahaastatteluihin, jotka toteutettiin kevät–kesällä 1995.

Kolme teemaa

Tutkimuksen punaisena lankana on kolme pääteemaa. Ensimmäinen pääteema, liikenne- ja tiepolitiikan poliittinen ohjaus lähti liikkeelle sen analysoinnilla, mitä ylipäänsä liikenne- ja tiepolitiikan käsitteillä Suomessa tarkoitetaan ja minkälaisia näkökulmia liikennepolitiikkaan erilaisten käsitysten pohjalta on konstruoitavissa. Tämän jälkeen oli mahdollista analysoida, minkälaisina ja missä määrin perusteltui- na liikennesektorilla nähdään 1990-luvulla harjoitetun liikenne- ja tiepolitiikan päämäärät, tavoitteet ja keinot. Keskeinen kysymys koski tässä yhteydessä poliittista ohjausta: saadaanko liikenne- ja tiepolitiikan strategisen tason linjavalintoihin riittävässä määrin ja riittävän ajoissa kannanottoja poliittisten päätöksentekijöiden taholta. Tässä yhteydessä tarkasteltiin myös poliittisen ohjauksen kohdistumista, liikennemuotojen priorisointia sekä erilaisten arvojen painottumista suunnittelussa ja päätöksenteossa. Edelleen tarkasteltiin eri toimijoiden sekä formaalista että informaalista vaikutusta yhtäältä liikenne- ja toisaalta tiepolitiikan muotoutumiseen.

Toinen pääteema koski ensinnäkin liikennepolitiikan koordinoitua muuhun yhteiskuntapolitiikkaan. Liikennemuotojen välisen yhteistyön ohella keskeinen tutkimusongelma oli, missä määrin liikenne- ja tiepolitiikka on kyetty yhteensovittamaan maankäyttöön valtakunnallisella, maakunnallisella ja kunnallisella tasolla. Tässä yhteydessä tarkasteltiin myös sitä, mitä vaikutuksia liikennepoliittiselle ohjaukselle ja liikennemuotojen koordinoitulle kehittämiselle on liikennesektorin uudella hallintomallilla eli sillä, että liikennemuotoja edustavia laitoksia on siirretty tai ollaan siirtämässä virastomuodosta liikelaitosmallin kautta osakeyhtiöiksi.

Kolmas pääteema kohdistui korostetummin tiepolitiikkaan. Kartoitettavia kysymyksiä olivat poliittisen ohjauksen vaikutus tielaitoksen pitkän aikavälin strategiseen suunnitteluun, sidosryhmien osallistuminen suunnitteluprosesseihin, suunnitteluprosessien avoimuus, erilaisten näkökulmien huomioiminen suunnittelussa sekä median vaikutus suunnitteluun ja päätöksentekoon. Huolimatta siitä, että Euroopan integraatio vaikuttaa useimpiin edellä mainittuihin kysymyksiin, tutkimuksessa haluttiin tarkastella lopuksi kootusti liikennesektorin edustajien käsityksiä EU-jäsenyyden vaikutuksesta maamme liikennepolitiikkaan.

Keskeisimmät ongelmat

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että haastatellut liikennesektorilla toimivat henkilöt pitivät liikennepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin ongelmana selvästi yleisimmin poliittisen ohjauksen heikkoutta. Poliittisilta päätöksentekijöiltä kaivattiin arvokeskustelua ja visioita, liikennepoliittista kokonaisnäkemystä sekä liikennemuotojen priorisointia. Parlamentaaristen liikennekomiteoiden käytäntöä pidettiin onnistuneena. Toiseksi yleisimmin liikennepolitiikan suunnittelun ja päätöksenteon ongelmana mainittiin lyhytjänteisyys. Huolimatta pyrkimyksistä lisätä suunnittelun pitkäjänteisyyttä tulokset ovat jääneet vaatimattomiksi: kehysbudjetointi ei toimi suunnitellulla tavalla ja suunnittelun perusjakso on edelleen budjettivuosi. Kolmanneksi yleisimmin ongelmana nähtiin eri liikennemuotoja edustavien laitosten yhteistyön ja koordinoinnin vähäisyys. Neljänneksi yleisimmin ongelmia nähtiin esiintyvän aluetasolla: yhtäältä Suomesta puuttuu alueason liikennepolitiikka ja toisaalta keskushallinnosta tulevan sektoriohjauksen ja maakunnista tulevan horisontaalisen ohjauksen yhteensovittaminen kaipaa aluetasolla vielä selkiäntämistä.

Seuraavassa kootaan yhteen yksityiskohtaisemmin tutkimuksen keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset edellä mainituista liikenne- ja tiepolitiikan teemoista. Tässä yhteydessä esitetään myös suositukset liikennepoliittisen keskustelun pohjaksi niistä menettelytavoista, joilla esille tulleet ongelmat voidaan poistaa tai ainakin niiden vaikutuksia lieventää.

8.2 Liikenne- ja tiepolitiikan käsitteet ja näkökulmat

Liikennepolitiikan käsitteen sisältöä ei ole Suomessa virallisjulkaisuissa juurikaan pohdittu. Etupäässä liikennepolitiikkaa on hahmotettu sitä koskevien tavoitteiden ja keinojen kautta, ja itse käsite on otettu annettuna. Tilanne on täsmälleen sama kuin aiemmin energiasektorilla: kun perinteisesti alan ammattimiehet hoitivat energia-kysymyksiä, energiaan liittyvät käsitteet olivat heille tavallaan itsestäänselvyksiä.¹ Eksplisiittisiä liikennepolitiikan määritelmiä ei juurikaan löydy. Poikkeuksen muodostaa vuonna 1972 asetettu parlamentaarinen liikennekomitea. Niinikään liikennettä koskevissa tutkimuksissa liikennepolitiikan käsitteen määrittely on ollut harvinaista.

Liikennepolitiikassa on kysymys liikennemuotojen välisestä työnjaosta

Liikennesektorilla – jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan liikenteen kanssa tavalla tai toisella tekemisissä olevia organisaatioita ja henkilöitä – tehtyjen haastatteluiden mukaan liikennepolitiikka ymmärretään kaikkein yleisimmin asiaksi, joka liittyy liikennemuotojen väliseen työnjakoon ja siitä päättämiseen. Päättäjänä toimii tässä

1 Ruostetsaari 1989, 15

julkinen valta. Toisin sanoen liikennepolitiikka ymmärretään Suomessa pitkälti sektoriteorian mukaisesti julkisen vallan toimintana, joka kohdistuu tietyille areenoille. Sektoriteoria perustuu ajatukseen, että "politiikka" käsitetään esimerkiksi "talouden" tai "kulttuurin" rinnalla yhdeksi inhimilliseksi tai yhteiskunnalliseksi elämämpiiriksi. Vaihtoehtoista lähestymistapaa edustaa näkemys politiikasta todellisuuden aspektina. Tämän aspektiteoreettisen politiikkakäsityksen mukaan politiikassa ei ole lainkaan kysymys mistään havaittavissa olevasta todellisuuden osasta, vaan pikemminkin näkökulmasta todellisuuteen.

Vai sittenkin väyläpolitiikasta?

Toiseksi yleisin liikennepolitiikkakäsitys lähtee siitä, että liikennepolitiikka tarkoittaa väyläpolitiikkaa, mikä viittaa maanteiden, rautateiden, meri- ja sisävesistöjen väylien ja ilmailureittien rakentamiseen. Näitä kahta ensiksi mainittua näkökulmaa edustavat eri liikennemuotoja edustavien laitosten sekä niitä lähellä olevien järjestöjen edustajat. Paradoksaalisesti väyläpolitiikkatulkinta saa kannatusta myös liikennepolitiikan lähinnä järjestösektorilta tulevilta kriitikoilta, jotka katsovat nykyisen liikennepolitiikan painottuvan kohtuuttomasti juuri väylien rakentamiseen. Sektorinäkökulman mukaisena voidaan nähdä myös käsitys, että liikennepolitiikkaa on yksittäisten hankkeiden toteuttaminen. Vahvimmillaan tämä näkökulma, joka pitää liikennettä suhteellisen autonomisena yhteiskuntapolitiikan osa-alueena, on niiden henkilöiden ryhmässä, jonka intressien voidaan katsoa kohdistuvan suorimmin juuri liikenteeseen. Sitä vastoin aspektiteoria, joka antaa liikennepolitiikalle oikeutuksen siltä pohjalta, että se palvelee muita yhteiskuntapolitiittisia päämääriä, saa kannatusta erityisesti järjestösektoriin, mukaan lukien talouselämän järjestöt, lukeutuvilta haastatelluilta, mutta myös eräiltä poliittisten päätöksentekijöiden ja liikenneministeriön edustajilta.

Suomessa ei ole liikennepolitiikkaa vai onko?

Liikennepoliittisessa keskustelussa toistuu aika ajoin väittämä, että Suomessa ei ole lainkaan liikennepolitiikkaa. Väittämä jakaa haastatellut kahteen leiriin. Väittämän hyväksyvät perustelevat kantansa sillä, että liikennekysymyksiä tarkastellaan ja niistä päätetään hanketasoisina kysymyksinä ilman riittävää strategista näkökulmaa ja kytkentää muuhun yhteiskuntapolitiikkaan. Näkemys saa kannatusta erityisesti liikennepolitiikkaa aspektinäkökulmasta tarkastelevien piirissä, so. järjestösektorilla ja osin myös niiden haastateltujen ryhmässä, joiden intressit eivät välittömästi liity liikenteeseen. Sitä vastoin väittämän kiistäjät löytyvät etupäässä liikennepolitiikan sektorinäkökulmaa edustavien ryhmästä. Ensinnäkin väittämä liikennepolitiikan puuttumisesta kiistetään viittamalla siihen, että se on jo liikennepolitiikkaa, että kaikkia liikennemuotoja on kehitetty, osittain tasavertaisestikin. Toinen kiistämisen perustelu liittyy liikennepolitiikan väline- tai aputoimintoluonteeseen ja kolmas ajattelutapaan, että valtion talousarviollla nimenomaan tehdään liikennepolitiikkaa priorisoitaessa hankkeita.

Tiepolitiikka puolestaan ymmärretään yleisesti liikennepolitiikan dominoivaksi osa-alueeksi ja sen sisällä vielä infrastruktuuriin eli teiden rakentamiseen painottuvaksi. Kritiikki, lähinnä järjestösektorilta tuleva, lisää tähän vielä näkemyksen, että tämä painotus vinouttaa koko liikennepolitiikkaa.

Onko sitten Suomessa liikennepolitiikkaa vai ei? Kysymys ovat väärin asetettu. Erilaiset vastaukset tähän kysymykseen johtuvat tulkintaeroista, erilaisista politiikkakäsityksistä. Aspektiteorian näkökulmaa edustavien mukaan Suomessa ei ole liikennepolitiikkaa, kun taas sektoriteoriaa edustavat ovat päinvastaista mieltä. Liikennepolitiikkaa koskevat tulkintaerot selittyvät ainakin osittain politiikka-sanan epämääräisyydellä ja sitä koskevilla käsityseroilla. Ne, jotka valittavat liikennepolitiikan puutetta, tulkitsevat liikennepolitiikan policy-merkityksessä eli katsovat Suomesta puuttuvan liikennettä koskevan ohjelmallisen tavoitteenasettelun. He kaipaavat myös liikennepolitiikan politisoimista eikä vain tulkintaa muuttamalla vaan myös reaali maailman tasolla liikennepoliittista ohjausta vahvistamalla. Sitä vastoin ne, jotka eivät yhdy väittämään liikennepolitiikan puuttumisesta, näkevät liikennepolitiikan politikoinnin merkityksessä: kansanedustajat tekevät politiikkaa, toimivat poliittisesti myös liikennekysymyksissä.

Järjestösektorilta tuleva tiepolitiikan kritiikki näytti olevan sisäisesti ristiriitaista: yhtäältä tiepolitiikan asema on ylikorostunut liikennepolitiikan sisällä, toisaalta meillä ei ole lainkaan tiepolitiikkaa. Ristiriitaisuus osoittautuu kuitenkin näennäiseksi, kun otetaan huomioon kritiikkiin sisältyvä politiikkakäsitys. Kritiikin mukaan Suomessa ei ole tiepolitiikkaa policy-merkityksen edellyttämässä ohjelmallisessa ja koordinoitussa muodossa, vaan ehkä enemmänkin politikoinnin merkityksessä. Tiehankkeet ovat etupäässä juuri niitä liikennekysymyksiä, joilla kansanedustajat politikoivat eduskunnassa.

Itse asiassa liikennepolitiikan käsitteelle voidaan antaa jopa kolme merkityssisältöä. Ensinnäkin – globaalipolitiikkaa tutkinutta Harto Hakovirtaa mukaillen – liikennepolitiikka on olemassa (i) vahvassa merkityksessä, jos se määräytyy ensisijaisesti tietyistä kokonaissuunnitelmasta käsin tai -kehyksestä käsin. Se on olemassa (ii) heikossa merkityksessä, jos tällaista hallitsevaa kehystä ei ole, vaan politiikka pikemminkin koostuu yksittäisistä osistaan, kuitenkin niin, että politiikantekijät ymmärtävät tämän koostuman politiikaksi. Viimein liikennepolitiikka on olemassa vain (iii) latentissa merkityksessä, jos politiikantekijät eivät miellä koostumaa politiikaksi mutta ulkopuolinen tutkija voi hahmottaa sen ja tulkita sen tulevan politiikan mahdolliseksi pohjarakenteeksi. On ilmeistä, että Suomen liikennepolitiikka on vielä kehitysvaiheessa, jota kuvastavat paremmin sanan heikko ja latentti kuin sen vahva merkitys.²

Liikennekeskeinen vs. yhteiskuntakeskeinen näkökulma

Edellä on käynyt ilmi, että liikennepolitiikkaa koskevia käsityksiä voidaan jäsentää Kari Palosen esittämän mallin pohjalta, jossa politiikkakäsityksiä selittävät sektori-teoria ja aspektiteoria. Jaottelu vastaa pitkälti Raisa Vallin esittämää liikenne-

2 Hakovirta 1993, 271

politiikkakäsitysten jakoa liikennekeskeiseen ja yhteiskuntakeskeiseen näkökulmaan.³ Vallitseva liikennepoliittinen ajattelu, so. liikennekeskeinen näkökulma lähtee siitä, että yhteiskunnan keskeisenä päämääränä on taloudellinen kasvu, jonka edellytys liikenne on. Kun pyritään taloudelliseen kasvuun ja samalla liikenteen kasvuun, siitä seuraa, että on rakennettava väyliä. Liikennettä ei voida minimoida, koska se estäisi taloudellisen kasvun. Yhteiskuntakeskeisessä näkökulmassa liikennepolitiikka on osa yhteiskuntapolitiikkaa ja sitä on tarkasteltava tässä kokonaisuudessa siten, että liikenteen hyödyn tai tarpeen nähdään syntyvän siitä, että ihmiset tekevät asioita eri paikoissa. Liikennettä tarkastellaan siinä kontekstissa sen suhteen, onko siitä enemmän hyötyä vai haittaa.

Liikennekeskeisessä näkökulmassa liikennetarpeen määrittelee kysyntä ja siihen vastataan aina tarjontaa lisäämällä. Yhteiskuntakeskeisessä näkökulmassa liikennetarve syntyy hyödyistä tehdä asioita eri paikoissa, ja kysyntä kuvaa tarvetta, jos haitat olisivat täydellisesti sisäistetyt kustannusrakenteeseen. Jos ihminen olisi taloudellisesti rationaalisesti toimiva, hän voisi sitä kautta toimia oikein. Toisaalta pitäisi olla käytettävissä täydellinen informaatio. Mutta koska tällainen ideaalitalanne ei toteudu, se suunnittelullisesti merkitsee, että liikennetarvetta ei voida näin suoraviivaisesti johtaa. Yhteiskuntakeskeisessä näkökulmassa liikennepolitiikka on eri liikennemuotojen yhteissuunnittelua, jolloin liikennetarpeista käsin pyritään ratkaisemaan liikenneongelmat. Liikennekeskeisessä näkökulmassa itse ratkaisu on jo valmis (so. väylän rakentaminen), ja kysymys on enää siitä, miten sivuvaikutuksia voidaan minimoida tai optimoida.

Dominoivana arvona taloudellinen kasvu

Vallitsevassa liikennekeskeisessä näkökulmassa dominoiva arvo on taloudellinen kasvu, minkä hallitseva asema Suomen liikennepolitiikassa tuli esille myös käsillä olevaa tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa. Taloudellisuuden painoarvo näyttää jopa vahvistuneen talouden laman ja liikennesektorillakin kovaan kurssiin nousseen markkinaohjauksen myötä. Ympäristöarvot nähdään merkitykseltään vahvistumassa oleviksi liikennepolitiikan muotiarvoiksi, missä asemassa aiemmin oli turvallisuus. Ympäristöarvoihin ja talouden kasvun edistämisyhteyksiin kytkeytyy arvostiritoja.

Liikennepolitiikassa ja varsinkin tiepolitiikassa yksi keskeinen arvostirito on liittynyt aluepolitiikkaan, so. liikenneverkon kehittämisen painopisteisiin maan eri osissa. Aluepolitiikan painotus näkyy selvästi parlamentaaristen liikennekomiteoiden mietinnöissä, mutta on sittemmin vaihtunut Etelä-Suomen vilkkaiden pääväylien priorisointiin. Juuri aluepoliittiseen näkökohtaan näyttää liittyvän yksi keskeinen ristiriitailottuvuus: kun eräät katsovat aluepoliittisten näkökohtien aiemmin painotuneen kohtuuttoman paljon liikennepolitiikassa, toiset ovat huolissaan alemman tieverkon näköpiirissä olevasta rappeutumisesta, joka vaikeuttaa sekä yksityisten ihmisten elämää että teollisuuden kuljetuksia. On kuitenkin ilmeistä, että liikennesamoin kuin tiepolitiikassakin, jolle on leimallista vahva edunvalvonta, arvot jäävät intressien jalkoihin.

Käsillä olevaa tutkimusta varten tehdyt haastattelut tukevat oletusta kahden liikennepoliittisen paradigman vaiheesta. Liikennepolitiikka nähdään yhä paljolti liikennekeskeisen tai sektoriteorian näkökulmasta, mutta yhteiskuntakeskeinen tai aspektiteorian mukainen näkökulma on voittamassa alaa. Vahvimmillaan ensiksi mainittu näkökulma on siellä, missä toimijoiden intressit liittyvät selvimmin itse liikenteeseen. Itse asiassa tämä jako kahteen liikenneparadigmaan ei kulje niinkään organisaatioiden välillä, vaan niiden sisällä koskien mm. liikenneministeriötä ja tielaitosta. On ilmeistä, että sekä liikennehallinnossa että eri liikennemuotoja edustavissa laitoksissa yhteiskuntakeskeinen/aspektiteorian mukainen näkökulma liikennepolitiikkaan on voittamassa alaa, joskaan ei kovin nopeasti.

8.3 Liikenne- ja tiepoliittinen ohjaus

Tavoitteet epämääräisiä

Parlamentaaristen liikennekomiteoiden merkitys liikennepolitiikan linjoittajina periaatteellisella tasolla liikennesektorilla kyllä myönnetään, mutta käytännössä päämäärien ja tavoitteiden asettelu on jäänyt siinä määrin epämääräiseksi, etteivät ne ole kyenneet ohjaamaan liikennepolitiikkaa. Liikennepolitiikan päämäärien ja tavoitteiden johtaminen yleisestä yhteiskuntapolitiikasta on ollut vaikeaa, koska poliittisella tasolla ei ole asetettu selkeitä yhteiskuntapolitiittisia tavoitteita. Toisaalta liikennepolitiikan päämääriin ja tavoitteisiin ei myöskään katsota liittyvän kovin suuria ongelmia, mikä voi selittyä juuri tavoitteenasettelun yleisellä luonteella.

Liikennepolitiikan substanssista nousee esille lähinnä vain kaksi ongelmaryhmää, jotka voidaan nimetä eri liikennemuotojen kehittämiseksi ja aluepolitiikaksi. Ensimmäiseen ryhmään sijoittuu kannanottoja, joissa joko edellytetään eri liikennemuotojen nykyistä koordinoitumpaa kehittämistä ja/tai pidetään jonkin liikennemuodon saamaa rahoitusosuutta liiallisena. Usein nämä näkemykset sisältyvät saman haastattelun vastauksiin. Myös kannanottojen intressidonnaisuus tulee esiin siten, että usein rahoituksen nähdään kohdistuneen johonkin muuhun kuin itseä lähellä olevaan liikennemuotoon. Verraten yleisesti aluepolitiikalla nähdään olleen liian suuren painoarvon liikennepolitiikassa, joskin päinvastaisiakin näkemyksiä tuli esille. Kysymyksellä on puoluepoliittinen lataus, joskin se on irtaantumassa siitä ja muuttumassa enemmän muotoon keskus-periferia varsinkin sen jälkeen kun aluekehitysvastuu on siirretty maakuntien liitoille. Työllisyyspolitiikalla on myös ollut eräiden arvioiden mukaan kohtuuton vaikutus liikennepoliittisiin ratkaisuihin.

Verotuksella pelkästään fiskaalisia tavoitteita

Liikennepolitiikan keinoista selvästi huonoimmin toimii verotus, varsinkin liikenteen fiskaaliset erityisverot. Liikenteen verotuksen katsotaan määräytyneen puhtaasti fiskaalisista lähtökohdista, so. valtion yleisistä rahantarpeista käsin, jolloin verotusta ei ole pyritty riittävässä määrin käyttämään eikä sitä ole voitu käyttää liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamisen keinona. Toisaalta verotuksen fiskaalisuus sai

myös ymmärtämystä osakseen, ja liikenne hyväksyttiin valtion "korvamerkitsemättömien" verotulojen välttämättömänä lähteenä. Yleisemminkin ongelmana pidetään sitä, että liikenteen verotus ja taloudellinen ohjaus ei ole tasapainossa, mikä käytännössä tarkoittaa eri liikennemuotojen erilaista verotuksellista kohtelua.

Yhteiskuntapolitiikan muiden sektoreiden tavoin säätelymekanismeja on purettu ja markkinaohjausta vahvistettu myös liikennesektorilla. Tämä kehitys supistaa liikennepoliitiikan keinovalikoimaa. Kun kansallisen tason säätely käytännöllisesti katsoen putoaa keinovalikoimasta pois, jäljelle jäävät lähinnä investoinnit ja hinnoittelu, kun verotuksen käyttö liikennepoliittisiin tarkoitukseen on ongelmallista. Liikennepoliittisen säätelyjärjestelmän purkaminen ja liberalisointi nähdään oikeana kehityssuuntana, joskin liian pitkälle vietynä tämä kehitys voi vaikeuttaa kansalaisten liikkumista.

Poliittinen ohjaus heikkoa

Liikennepoliittinen ohjaus on heikkoa. Esimerkiksi suurin ero Suomen ja Ruotsin tienpidon pitkän aikavälin suunnitteluprosessissa koskee juuri poliittista ohjausta. Päinvastoin kuin Ruotsissa Suomen hallitus ja eduskunta eivät kommentoi eri liikennemuotoja edustavien laitosten pitkän aikavälin suunnitelmia vaan poliittisesta ohjauksesta vastaa liikenneministeriö. Poliittisen ohjauksen heikkous on monen samaan suuntaan vaikuttavan tekijän yhteisvaikutuksen seurausta. Ensinnäkin poliittisten päätöksentekijöiden suhtautuminen liikennepoliitikkaan on ambivalenttista: yhtäältä poliitikot ovat hyvinkin kiinnostuneita liikenteeseen liittyvistä yksittäisistä hankkeista, mutta toisaalta strategisella tasolla liikennepoliitikka kiinnostaa harvoja poliitikkoja. Liikennekysymykset eivät ole poliitikkojen arvoasteikon yläpäässä. Toisaalta liikennekysymykset eivät ole myöskään suuri yhteiskunnallinen ongelma, minkä vuoksi ne eivät nouse vaaliteemoiksi. Näin ollen liikennekysymyksiä leimaa tietynasteinen epäpoliittisuus: vaikka puolueiden välillä on tiettyjä painotuseroja liikennepoliitikassa, liikenneministerin persoonalla ja hänen intresseillään ja tavoitteillaan on suurempi vaikutus liikennepoliitikkaan kuin hänen puoluekannallaan.

Osasyys poliittisten päätöksentekijöiden mielenkiinnon vähäisyyteen liikennepoliittikan strategisen tason kysymyksiin voi olla joukkotiedotusvälineissä. Kun julkisuus ei ole kiinnostunut, eivät myöskään poliitikot. On mahdollista, että poliitikkojen tavoin sekä media että suuri yleisö ymmärtävät liikennepoliittikan juuri hanketason päätöksenteoksi, jolloin tämä käsitys heijastuu poliittiseen keskusteluun. Toisaalta median ja yleisön hankekeskeinen näkökulma voi olla heijastusta juuri poliittisten päättäjien keskustelusta. Joka tapauksessa media nostaa liikennepoliittikan strategisen tason keskeiset linjavalinnat liian myöhäisessä vaiheessa politiikan päiväjärjestykseen. Keskustelun herättäminen yksittäisistä liikennehankkeista voi olla liian myöhäistä, kun periaatteelliset linjaratkaisut on jo aiemmin lyöty lukkoon.

Syytä liikennepoliittikan poliittisen ohjauksen heikkouteen ei ole yksinomaan ohjaavassa vaan myös ohjattavassa osapuolella. Yhtäältä eduskunta ja hallitus eivät ota kantaa liikennepoliittikan strategisen tason linjavalintoihin eivätkä ne myöskään edellytä liikenneministeriön tai eri liikennemuotoja edustavien laitosten valmistelevan näitä linjauksia. Toisaalta laitokset eivät myöskään oma-aloitteisesti

valmistele eivätkä pyydä poliittisten päätöksentekijöiden kannanottoja strategisista linjauksistaan.

*Liikennepoliitikan poliittista ohjausta tulee vahvistaa. Valtioneuvoston ja erityisesti liikenneministeriön tulee vastata liikennepoliitikan strategisen tason ja pitkän aikavälin ohjelmallisten tavoitteiden valmistelusta, joille hankitaan eduskunnan hyväksyntä selonteon tai tiedonannon muodossa. Valmistelutyötä varten tulee asettaa säännöllisin väliajoin, esimerkiksi viiden vuoden välein, laajapohjainen komitea, jossa ovat edustettuina puolueiden ja liikenne-
muotoja edustavien laitosten ohella muut liikennekysymyksiin kytkeytyvät viranomaiset, yritykset ja kansalaisjärjestöt.*

Budjetointi lyhytjänteistä, kokonaisnäkemys puuttuu

Periaatteessa 1990-luvun alussa käyttöön otettu kehysbudjetointimenettely, jonka puitteissa ministeriöiden budjettien yksityiskohtaisuuden tuli supistua ja valtiovarainministeriön ottaa kantaa vain ministeriöiden kehysten kokoon, ei niiden sisäisiin menoihin, paransi eduskunnan mahdollisuutta liikenneministeriön ja sen hallinnon-alan poliittiseen ohjaukseen. Tämä mahdollisuus jäi kuitenkin realisoitumatta, kun valtion talouden romahdettua kehysbudjetointi ei ehtinyt vakiintua ja hallitusten mielenkiinto sen kehittämiseen hiipui. Tänäkin päivänä liikennesektorin budjetointiprosessia leimaa hankekohtaisuus ja lyhytjänteisyys, mikä on johtanut valtion investointivarojen tempoilevaan käyttöön, joka on epätaloudellista kansataloudellisessa mielessä. Liikenneinvestointien pitkien valmistumisaikojen vuoksi rahoituksen tulisi olla ennakoitavissa pitkällä tähtäimellä.

Aluetasolla kokonaisnäkemys parempi

Kun valtakunnantason liikennepoliitikan keskeisimpiä ongelmia ovat pitkäjänteisyyden ja kokonaisnäkemysten puute, aluetasolla liikennepoliittinen ohjaus toimii kokonaisvaltaisemmin. Ennen kaikkea aluekehitysvastuun siirtyminen maakuntien liitoille on lisännyt maakunnallisella tasolla alueellisten viranomaisten ja muiden liikennekysymyksiin kytkeytyvien organisaatioiden välistä yhteistyötä. Maakunnallisella tasolla myös näyttää olevan pyrkimystä liikennepoliitikan koordinoituun kehittämiseen siten, että se palvelisi koko maakunnan kehittämistä sen omista lähtökohdista käsin. Lähtökohtana maakunnallisella tasolla tällöin ovat luonnollisesti valtakunnalliset visiot tai niiden puute. Nykyinen hallintomalli edellyttää maakunnallisilta liitoilta kokonaisuutta hahmottavaa ajattelutapaa, ei pelkästään kaavoituksen näkökulmasta tapahtuvaa. Vaikka valtakunnantasolta tulevan sektoriohjauksen sekä maakunnista ja kunnista tulevan horisontaalisen ohjauksen yhtensovittaminen aluetasolla ei tuotakaan suuria ongelmia, ei nykyinen hallintomalli ole vielä täysin vakiintunut ja kaipaa selkiyttämistä.

Liikennemuotojen priorisointi vähäistä

Liikennepoliittisen ohjauksen yksi muoto on kannan ottaminen siihen, miten eri liikennemuotoja kehitetään eli priorisoidaan. Myöskään tällä osa-alueella poliittinen ohjaus ei ole ollut riittävää. Joukkoliikennettä ja raideliikennettä on kyllä haluttu suosia, mutta tämäkin on jäänyt enemmän periaatteellisen tason kannanotoksi ilman, että sitä olisi saatu operationalisoitua. Priorisoinnin vähäisyys näyttäytyy ennen kaikkea siinä, ettei liikennemuotojen välistä työnjakoa ole riittävästi pohdittu. Vaikka liikenneministeriön työryhmän Suomen liikenneinfrastruktura 2010 -mietintö on askel oikeaan suuntaan eli liikennemuotojen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, prosessi on vasta alullaan. Ongelmana on, että liikennemuotojen kansantaloudellista kannattavuutta ei kyetä vertaamaan, koska eri liikennemuotoihin ei kyetä soveltamaan yhteismitallisia laskentaperusteita. Kun liikennemuotojen tasapuoliseen vertailuun ei kyetä virkamiestasolla, ei siihen ole edellytyksiä myöskään poliittisella tasolla.

Liikenneministeriö vallan ytimessä, eduskunta ulkokehällä

Mitä tulee liikennepoliittiseen vallankäyttöön Suomessa, liikenneministeriö on 1990-luvulla ollut toimija, jolla on ollut selvästi eniten tosiasiallista vaikutusta liikennepoliittikan muotoutumiseen. Ministeriön vaikutusvalta on jopa vahvistunut ja on edelleen kasvusuunnassa. Ministeriössä on selvästi vahvistunut pyrkimys tarkastella liikennepolitiikkaa aiempaa kokonaisvaltasemmin ja pitkäjänteisemmin. Liikenneministeriön jälkeen toiseksi vaikutusvaltaisimpaan kategoriaan liikennepoliittikan vaikuttajina sijoittuvat hallitus ja valtiovarainministeriö. Hallituksen aseman perustana on luonnollisesti se, että se johtaa esityksillään eduskunnan lainsäädäntötyötä ja antaa eduskunnalle vuotuisen talousarvioesityksen, joka on käytännössä keskeisin liikennepoliittikan ohjauksen väline. Valtiovarainministeriö puolestaan johtaa talousarvion ja verotuksen valmistelutyötä. Mikäli kehysbudjetointi toimisi suunnitellulla tavalla, ammattiministeriöiden valta olisi vahvistunut valtiovarainministeriön kustannuksella. Talouden romahdettua kehysbudjetointimenettely kuitenkin halvaantui, ja budjettivalta siirtyi entistä vahvemmin valtiovarainministeriölle ja varsinkin sen budjettiosastolle.

Kolmanneksi vaikutusvaltasimman kategorian muodostavat tielaitos ja VR – vielä tässä järjestyksessä, jotka ovat kyenneet vaikuttamaan yleisemminkin koko liikennepoliittikkaan. Näiden laitosten johtavan aseman perustana on jo niiden muita liikennemuotoja suuremmat liikennesuoritteet.

Neljänneksi vaikutusvaltaisimpaan kategoriaan sijoittuvat kaksi muuta liikennemuotoa edustavaa laitosta, ilmailulaitos ja merenkulkulaitos, sekä ympäristöministeriö samoin kuin etujärjestökenttä kokonaisuutena. Ilmailulaitos ohittaa merenkulkulaitoksen itsenäisemmän asemansa ansiosta. Ympäristöministeriön vaikutus liikennepoliittikkaan kanavoituu sekä ympäristönsuojelun normien että kaavoituksen kautta. Ministeriön vaikutusvalta on kasvusuunnassa. Liikennesektorin etujärjestökentästä, joka vaikutusvallan suhteen kokonaisuutena on hyvin heterogeeninen, kiistatta vaikutusvaltaisimman on Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT. Etujärjestökentän

sisällä kakkosryhmään sijoittuu yksin Suomen Kuorma-autoliitto, kun kolmanteen ryhmään kuuluvat Liikenneliitto, Suomen Linja-autoliitto, Suomen tieyhdistys ja ehkä myös Öljyalan Keskusliitto. Liikenneliitto on tässä ryhmässä ainoa, joka edustaa liikennepalvelujen käyttäjiä eikä tuottajia.

Vasta viidenneksi vaikutusvaltaisimpaan kategoriaan sijoittuu eduskunta, jolle liikennepolitiikan päätöksenteon formaalisessa organsiaatiokaaviossa kuuluu ylin päätöksentekovalta sen päättäessä liikennesektorin lainsäädännöstä ja määrärahoista. Euroopan unionin jäsenyyden seurauksena eduskunnan vaikutusvalta on supistunut myös liikennesektorilla, kun lainsäädöntövaltaa on formaalisestikin siirtynyt EU:n päätöksentekokoneistolle. Käänteisesti EU-jäsenyys on vahvistanut valmistelu- ja toimeenpanokoneiston liikennepoliittista vaikutusvaltaa, mikä on hyödyttänyt etenkin hallitusta, liikenneministeriötä, ympäristöministeriötä ja sisäasiainministeriötä.

Sisäasiainministeriö muodostaakin kuudenneksi vaikutusvaltaisimman kategorian. Sen vaikutus liikennepolitiikkaan on toistaiseksi ollut suhteellisen vähäinen, joskin on kasvusuunnassa EU:n alue- ja rakennerahastojen ansiosta. Maakuntien liittojen, joille aluekehitysvastuu on siirretty, vaikutus alueensa liikennepolitiikkaan on niinikään vahvistumassa. Muista ministeriöistä lähinnä vain työministeriöllä on vaikutusta liikennepolitiikkaan. Työllisyysasiat ovat Suomessa perinteisesti vaikuttaneet liikennehankkeiden ajoitukseen ja kohdentumiseen.

Yritysten vaikutus liikennepolitiikan määräytymiseen on vaikeammin hahmotettavissa, koska yrityskenttä on liikennekysymysten suhteen heterogeeninen. Useimpien yritysten edunvalvonta liikennekysymyksissä kanavoituu elinkeinoelämän ja teollisuuden järjestöjen kautta. Sitä vastoin suuryritykset, varsinkin paljon kuljetuksia käyttävät kuten metsäteollisuuden alalla toimivat ja eräät valtionyhtiöt (Finnair, Neste), hoitavat edunvalvontansa osittain itsenäisesti pyrkien vaikuttamaan suoraan viranomaisiin ja poliittisiin päätöksentekijöihin järjestöjen kautta tapahtuvan vaikuttamisen ohella.

Mitä tulee tiepolitiikan määräytymiseen, kokonaiskuva ei poikkea kovinkaan paljon yleisestä liikennepolitiikasta. Pääsyy tähän on se, että tiepolitiikka on jo yksinomaan tieliikenteen liikennesuoritteilla ja määrärahojen budjettiosuudella mittattuna johtavassa asemassa liikennepolitiikan kentällä. Tielaitoksella on luonnollisesti primus inter pares – asema tiepolitiikassa. Selvimät erot suhteessa liikennepolitiikkaan löytyvät lähinnä eduskunnan ja maakuntien osalta, joiden asema on tiepolitikassa yleistä liikennepolitiikkaa vahvempi. Eduskunnan poliittinen ohjaus on perinteisesti kohdistunut ei vain hanketasolle vaan erityisesti juuri tiehankkeisiin. Eduskunnassa tiepolitiikka on näyttäytynyt pitkälti alueellisena kysymyksenä, mitä kuvaa on vahvistanut aluekehitysvastuun siirtäminen maakuntien liitoille ja tiepiirien autonomian vahvistuminen tielaitoksen organisaatiomuutoksen myötä.

Kokonaisuudessaan liikenne- ja tiepoliittinen vaikutusvalta painottuu enemmän liikennepalvelujen tuottajapuolelle kuin kuluttajapuolelle. Liikennekeskeinen näkökulma painottuu yhteiskuntakeskeisen näkökulman kustannuksella. Ensiksi mainittua näkökulmaa voittopuolisesti edustavat liikennehallinto, öljyala, autoala ja ammattikuntaorganisaatiot. Yhteiskunnallisen näkökulman vaikutus jää heikom-

maksi sitäkin kautta, että ne tahot, lähinnä virkamiehet, jotka voisivat periaatteessa edustaa yhteiskunnallista näkökulmaa jonkin liikenneväylän suhteen, joutuvat käytännössä tukemaan/valvomaan liikennehankkeeseen liittyviä yhteiskunnan taloudellisia intressejä, jolloin yhteiskunnallinen näkökulma korvaantuu taloudellisten intressien näkökulmalla.

Henkilösuhteilla keskeinen merkitys vaikuttamisessa

Liikenne- ja tiepolitiikka ei näin ollen määräydy läheskään sen valtarakenteen pohjalta, joka on määritelty valtiosäännössä. Ero formaalisen ja informaalisen valtarakenteen välillä ei koske vain organisaatioita vaan myös henkilöitä. Jopa liikennepoliittisen virkahierarkian huipulla olevan liikenneministerin henkilökohtaisilla ominaisuuksilla kuten kyvyillä, taidoilla, halulla vaikuttaa nimenomaan liikennepolitiikkaan ja asemalla puolueessaan voi olla enemmän vaikutusta liikennepolitiikkaan kuin puolueiden virallisella tavoitteenasettelulla. Varsinaisia harmaita eminenssejä eli henkilöitä, jotka käyttävät vaikutusvaltaa ilman mitään virallista asemaa, liikennesektorilla ei kuitenkaan ole. Lähtökohtana vaikuttamiselle on virka-asema joko yksityisessä tai julkisessa organisaatiossa, mutta vaikutusvallan aktualisoitumiseen vaikuttavat sen jälkeen monet tekijät, mm. henkilökohtaiset ominaisuudet.

Liikennepolitiikkaa muovaa merkittävässä määrin epävirallisten kanavien kautta tapahtuva henkilösuhteisiin perustuva vaikuttaminen. Henkilösuhteisiin perustuvan vaikuttamisen tekee mahdolliseksi se, että liikennepolitiikan valmistelussa, sitä koskevassa päätöksenteossa ja siihen vaikuttamisessa mukana olevien henkilöiden joukko on varsin suppea. Vastapuolet tunnetaan henkilökohtaisesti, usein jopa entisinä työtovereina. Itse asiassa liikennepoliittista vuorovaikutusverkostoa on omiaan tiivistämään urakierto, so. liikkuvuus eri liikennesektorin organisaatioiden välillä. Ei nimittäin ole harvinaista, että tänä päivänä liikennepolitiikkaa jossakin organisaatiossa hoitava henkilö on tehnyt samaa aiemmin toisen työnantajan laskuun. Tämä voi edelleen edistää organisaatioiden välistä vuorovaikutusta.

Henkilösuhteisiin perustuva vaikuttamisen malli ei päde pelkästään valtakunnallisella, vaan yhtä hyvin myös alueellisella ja kunnallisella tasolla. Henkilötason kontaktien ja epävirallisia kanavia pitkin tapahtuvan vaikuttamisen suuren merkityksen suhteen liikennesektori ei kuitenkaan poikkea yhteiskunnan muista sektoreista. Sitä vastoin epäviralliset henkilötason kontaktit organisaatioiden välisen vuorovaikutuksen pääasiallisena tai ainakin tärkeimpänä muotona näyttävät olevan erityisesti Suomelle tyypillinen piirre.

Vai onko valta asiantuntijoilla ja konsulteilla?

Asiantuntemukseen perustuvan vallankäytön mahdollisuuden tekee reaaliseksi se, että liikenne- ja tiepoliittinen ohjaus on jäänyt verraten ohueksi jättäen siten tilaa muun tyyppiselle ohjaukselle. Toisaalta liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelussa ja valmistelussa on perinteisesti käytetty runsaasti hyväksi erityyppisiä tutkimuksia ja selvityksiä. Liikennesektorin valtarakenne viittaa myös siihen, että liikennekeskeistä

näkökulmaa edustavien liikenneasiantuntijoiden määrä olisi huomattavasti suurempi kuin yhteiskunnallista liikennenäkemystä edustavien. Onkin ilmeistä, että virkamiesvalmistelulla on oleellinen vaikutus liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien ja siten myös liikenne- ja tiepolitiikan muotoutumiseen.

Mutta vaikka kysymys konsulttien vaikutuksesta liikenne- ja tiepolitiikan sisällöllisiin kysymyksiin jakaa liikennesektorilla toimivia, tästä huolimatta tiedon tuotannolla on vaikutusta liikenne- ja tiepolitiikan päätöksentekoprosesseissa. Läheskään aina konsultteja ei käytetä liikenne- ja tiepolitiikan päätöksentekoprosesseissa erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen hahmottamiseen vaan usein myös legitimoimaan ja perustelemaan tehtyjä suunnitelmia.

Konsulteilta tilattujen töiden käyttö legitimoimaan jo pitkälle valmisteltujen hankkeiden hyväksyttävyyttä päätöksentekovaiheessa ei välttämättä ole ongelmallista liikennesektorin sisällä virkamies- ja asiantuntijatasolla, koska eri osapuolet tuntevat pelin hengen, sen mistä todella on kysymys eikä töihin liity "objektiivisuuden sädekehää". Konsultit voidaan nähdä kiinteänä osana liikenne- ja tiepolitiikan valmisteluporrasta, mikä on näkynyt konsulttien läheisinä henkilösuhteina alan hallintoon. Voitaneen sanoa, että alalla tehdyt selvitykset ja ennusteet ovat olleet siinä mielessä intressisidonnaisia, että ne ovat palvelleet varsin suoraan liikennesektorin osapuolten intressejä. Sitä vastoin poliittisten päätöksentekijöiden ja suuren yleisön kannalta kysymys konsulttitöiden legitimoivasta käytöstä on ongelmallisempi, koska he todennäköisesti liittäivät näihin tutkimuksen "objektiivisuuden sädekehän". On mahdollista, että konsulttitöissä käytetyt suunnittelumenetelmät, jotka sekä töiden tilaajat että niiden toteuttajat hallitsevat, toimivat suodattimina, jotka estävät käyttäjä- ja yhteiskuntakeskeisen näkökulman vahvistumista liikennesektorin näkökulman dominoimalla liikennesektorilla. Tutkimuksia, jotka eivät joko tilaajan tai tuottajan kautta olisi kytkeytyneet liikennesektorin toimijoiden intresseihin, ei ole juurikaan tehty. Tässä suhteessa tilanne liikennesektorilla näyttäisi vastaavan tilannetta energiasektorilla 1980-luvun puolivälissä: alan tutkimusta dominoivat luonnontieteet ja taloustiede, liikennepolitiikkaa koskevaa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta ei juurikaan ole tehty.

On ilmeistä, että myös liikennesektorilla tieto ja sen tuottaminen on kiinteässä yhteydessä vaikutusvallan käyttöön. Valta saa yhä voimakammin tiedollisia elementtejä. Tieto on yhä enenevässä määrin hallinnan väline ja keino hankkia vaikutusvaltaa.

8.4 Liikenne- ja tiepolitiikan koordinointi

Ministeriöiden välinen yhteistyö vähäistä

Huolimatta siitä, että liikennepolitiikan yhteensovittamista muun yhteiskuntapolitiikan kanssa on ohjelmallisella tasolla haluttu edistää ainakin jo parin vuosikymmenen ajan, todellisuudessa koordinointi on edelleen puutteellista. Tähän on olemassa useita syitä. Perussyy on liikennepoliittisen ohjauksen heikkoudessa: poliittisella tasolla ei ole riittävän selkeästi ja konkreettisesti hahmotettu liikenne- ja tiepolitiikan

päämääriä ja tavoitteita, mikä on epäilemättä osaltaan ollut vaikeuttamassa hallinnonalojen välistä yhteensovittamista liikenteeseen liittyvissä kysymyksissä. Vallitseva liikennekeskeinen näkökulma liikennepolitiikkaan on myös vaikuttanut siihen, että liikenne on nähty pitkälti sektoraisena kysymyksenä, jolloin sen yhteydet muuhun yhteiskuntapolitiikkaan ovat jääneet ohuiksi. Markkinaohjausmallin omaksuminen poliittisen ohjausmallin rinnalle ja sen tilallekin on voinut edelleen hämärtää yhteiskuntakeskeistä näkökulmaa liikenteeseen.

Toiseksi Suomessa valtion keskushallinto on sektoroitunut eikä ministeriöiden välistä horisontaalista koordinaointia ja yhteistyötä varten ole olemassa toimivia mekanismeja, joiden avulla ministeriöt kykenivät pysyväisluonteiseen yhteistyöhön. Hankekohtaisesti yhteistyötä kyetään kyllä harjoittamaan esimerkiksi työryhmien avulla. Pääosin ministeriöiden välinen koordinaointi tapahtuu hierarkkisesti nostamalla yhteensovittamista edellyttävät kysymykset virkamiestasolta poliittiselle eli valtioneuvostoon. Tehokasta koordinaointia ajatellen valtioneuvosto oli ylikuormittunut, ja se ottaa kantaa yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen yhteensovittamiseen liian yleisellä tasolla.

Itse asiassa ministeriöiden välisen yhteistyön rakenteellisten edellytysten kannalta kehitys viime vuosina näyttäisi kulkeneen huonompaan suuntaan. Tulosohtausajattelu ja kehysbudjetointi on johtanut siihen, että ministeriöiden väliset "raja-aidat" ovat tulleet entistä korkeammiksi. Suomessa ei myöskään ole olemassa sellaista suunnittelujärjestelmää, joka koordinoisi yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla tapahtuvaa suunnittelua.

Liikennepolitiikan ja yhteiskuntapolitiikan muiden lohkojen yhteensovittaminen edellyttää ministeriöiden välisen horisontaalisen koordinaoinnin mekanismeiden kehittämistä. Ministeriöiden välinen yhteistyö ja koordinaointi maankäyttöä koskevissa asioissa tulee saattaa pysyväälle pohjalle joko neuvottelukuntatyypin tai verkosto-organisaation avulla⁴.

Nyt suunnitteluvastuu valtion keskushallinnossa jakautuu siten, että maankäytön suunnittelu (kaavoitus, ympäristöpolitiikka) kuuluu ympäristöministeriölle, toiminnallisen suunnittelun koordinaointi sisäasiainministeriölle ja liikennepolitiikka liikenneministeriölle ilman, että ministeriöiden välillä olisi pysyvää ja vakiintunutta yhteistyötä. On ilmeistä, että liikennepolitiikka on ohjannut muita maankäytön muotoja. Hallinnonalojen välistä koordinaointia varten ei välttämättä tarvita uutta organisaatiota, vaan yhteistyön ja koordinaoinnin lisääminen voi olla mahdollista verkostomaisen yhteistyön avulla. Tärkeintä on, että hallinnonalojen välinen yhteistyö on toistuvaa ja säännöllistä. Verkostoajattelu voi koota yhteen sen, minkä tulosohtaus pirstoaa. Tosin sanoen tiimi- ja verkosto-organisaatiolla on mahdollista vähentää sitä organisaatioiden sektoroitumista ja partikularismia, jota tulosohtaus kovin yksilö- ja yksikkökohtaisena ja kilpailukorosteisena voi aiheuttaa. Keskeinen edellytys verkosto-organisaation toimivuudelle on hallintokulttuurin uusiutuminen yhteistyötä suosivampaan suuntaan.⁵

4 Ks. Ruostetsaari 1985

5 Ruostetsaari 1995

Liikennemuotojen välisessä koordinoinnissa puutteita

Yhteensovittamisongelmia ei ole esiintynyt pelkästään liikennepolitiikan ja yhteiskuntapolitiikan muiden lohkojen välillä, vaan liikenneministeriön hallinnonalan sisällä eri liikennemuotojen välillä. Eri liikennemuotojen suunnitteluprosessit ovat toimineet erillisinä, ilman horisontaalista koordinaointia, jolloin valtion eri liikennelaitosten pitkälle valmistelemat hankesuunnitelmat ovat voineet kohdata toisensa vasta liikenneministeriössä. Kun suunnitteluprosessit ovat edenneet sektoraalisesti, missään vaiheessa ei ole pohdittu kokonaisuutta, so. tarvitaanko yhteysvälille kaikkien liikennemuotojen väylät tai parannushankkeet, vai voitaisiinko liikenneyhteyden toimivuutta parantaa kevyemmillä ja edullisemmilla ratkaisuilla. Yleensä tässä liikennemuotojen reviirin vartioinnissa on ollut kysymys kamppailusta valtion budjettivaroista.

1990-luvulla liikennemuotojen yhteensovittamisessa on tapahtunut positiivista kehitystä, mikä on näkynyt liikenneväyläyksikön perustamisena liikenneministeriöön sekä eräinä työryhmämietintöinä ja selvityksinä, joissa liikennettä on tarkasteltu aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Kysymys on kuitenkin alussa olevasta prosessista. Yksi keskeinen ongelma liikennemuotojen yhteensovittamisessa on sellaisten laskentamallien puuttuminen, joiden avulla liikennemuotoja voitaisiin verrata keskenään tavalla, jonka osapuolet voivat hyväksyä tasapuoliseksi.

Liikennemuotojen välisen koordinaoinnin heikkous ei ole koskenut vain infrastruktuurin rakentamista, vaan myös väylillä tapahtuvaa liikennöintiä. Yksi eurooppalaisen ja suomalaisenkin liikennepolitiikan tavoite on ollut yhdistettyjen kuljetusten lisääminen, mutta tämän tavoitteen toteuttaminen on ollut varsin vaikeaa. Edistystä on kuitenkin tapahtunut 1990-luvulla, mihin yksi syy on varmasti ollut talouden lama, joka on pakottanut eri osapuolia kustannusten minimointiin.

Aluetason koordinaointi tehokkaampaa

Kun liikennepolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan yhteensovittamisessa valtakunnallisella tasolla esiintyy puutteita ja kehittämistarpeita, maakunnallisella tasolla koordinaatio toimii valtakunnallista tasoa paremmin. Molemmilla tasoilla kehitystä on kuitenkin tapahtunut parempaan suuntaan. Maakunnallisella tasolla liikennepolitiikan ja muun maankäytön välistä yhteensovittamista on edistänyt ennen kaikkea aluekehitysvastuun siirtäminen lääninhallituksista maakuntien liitoille, joiden perustaminen merkitsi myös aluehallinnon kokoamista, koska ne luotiin yhdistämällä pakolliset seutukaavaliitot ja vapaaehtoiset maakuntaliitot. Jo pelkästään näiden organisaatioiden yhdistäminen on lisännyt edellytyksiä maankäytön kokonaisvaltaiseen suunnitteluun maakunnallisella tasolla. Uudistus vähensi suunnittelun päällekkäisyyttä ja konflikteja, joita aiheutti ohjauksen kaksinaisuus; maakuntaliitot kuuluivat sisäasiainministeriön, seutukaavaliitot ympäristöministeriön alaisuuteen. Aluekehitysvastuun siirtäminen maakuntien liitoille näyttää vahvistaneen maankäytön poliittista ohjausta, koska maakunnallisten liittojen – jotka todella näyttävät ottaneen vastuun alueensa kokonaisvaltaisesta kehittämisestä – ohjaus tulee niiden luottamuselinten kautta kunnista.

Täysin ongelmaton aluekehityslainsäädännön mukanaan tuoma uusi tilanne ei kuitenkaan ole. Maakunnista tulevan poliittisen ohjauksen ja tielaitoksesta tiepiireihin tulevan ohjauksen välinen suhde hakee vielä muotoaan. Kysymys on tiepiirin edustaman sektorikohtaisen asiantuntemuksen ja maakunnan liiton edustaman alueen kehittämistä koskevan kokonaisnäkemyksen yhdistämisestä. On ilmeistä, että näiden kahden ohjausmuodon yhdistäminen kaipaa vielä selkiyttämistä. Yksi potentiaalinen ongelmien lähde on valtion alueviranomaisten ja maakuntien liittojen väliset rajat, jotka poikkeavat toisistaan.

Liikennepolitiikan ja maankäytön välisen yhteensovittamisen tilan arviointi alueellisella tasolla on tässä yhteydessä vaikeaa, koska on ilmeistä, että maan eri puolilla on tässä suhteessa eroja. Ainakin Pirkanmaalla yhteistyösuhteet liikenteen ja maankäytön eri osapuolten välillä ovat toimivat ja yhteistyöhön ollaan tyytyväisiä. Osapuolet ovat suuntautuneet aktiivisesti yhteistyöhön. Jälleen kerran toimivilla henkilösuhteilla on ollut tässäkin osuutensa.

Valtakunnan tasolta tarkasteltuna maakunnallinen yhteistyö liikenneasioissa ei kuitenkaan näyttäydy yhtä toimivana. Tämä näkyy siinä, että myös maakunnallisella tasolla kaivataan infrasuunnitelmia tai maakunnallisen liikennepolitiikan luomista siten, että maakuntien kehittäminen olisi omaperäistä, alueellisista lähtökohdista lähtevää, mutta valtakunnalliseen kehykseen perustuvaa. Ajattelutapa heijastaa näkemystä, että myös liikennepolitiikka on yhä sektoripolitiikkaa maakunnallisella tasolla. Maakunnallisten liittojen nähdään olevan jossakin määrin jäsenkuntiensa vankeja: monilta on toistaiseksi puuttunut rohkeutta irrottautua tasapuolisuusajattelusta ja priorisoida maakunnan sisäisiä hankkeita.

Tielaitos keskustelee vai sanelee?

Kun maakunnallisella tasolla liikennepolitiikan ja maankäytön muiden muotojen välinen yhteensovittaminen toimii suhteellisen joustavasti, kunnallista tasoa koskevat näkemykset polarisoituvat hyvin voimakkaasti. Optimistinen näkemys lähtee siitä, että tiepiirien suhtautumistapa kuntiin on muuttunut selvästi viimeisen vuosikymmenen aikana avoimempaan ja keskustelelevampaan suuntaan. Tänä päivänä kuntien ja valtion, mukaanlukien tielaitoksen, välisissä suhteissa ei enää ole vastakkainasettelua. Kunnilla on jopa aika paljon sananvaltaa tiepiireihin nähden. Yksi osa tielaitoksen muuttunutta sidosryhmäkonseptia on asiakaslähtöisyyden ideaali, käsitys tiekäyttäjien palvelemisesta, jota on ajettu hyvin voimakkaasti tielaitoksen toimintaperiaatteisiin organisaation kaikille tasoille.

Huolimatta varsin yleisestä ajattelutavasta, että tasavertaisuus, vastavuoroisuus ja vuorovaikutteisuus ovat kasvaneet tielaitoksen/tiepiirien ja kuntien välisissä suhteissa, kannatusta on yhä perinteisellä näkemyksellä, että tielaitos sanelee ja kunnat sopeutuvat. Tielaitoksen vallan perusta on luonnollisesti raha toteuttaa tieinvestointi, jolloin saavana osapuolena oleva kunta on luonnollisesti myös vaikutuksen kohteena oleva osapuoli.

Kunnan valtaresurssina vaakakupissa on puolestaan kaavoitusmonopoli. Konflikteille alttiita ovat erityisesti sellaiset valtakunnalliset liikennehankkeet, jotka ulottuvat

jonkin kunnan alueelle ilman, että kunta itse siitä hyöttyy suoranaisesti millään tavalla. Valtakunnallinen ja kunnallinen tarve törmäävät tällöin toisiinsa. Kunnissa voidaan haluta käyttää pääteitä maankäytön suoranaisiin tarpeisiin enemmän kuin mitä tielaitoksen liikenneturvallisuustavoitteet ja yhdyskuntarakenteen opit edellyttävät. Kun maakuntien rooli liikennepolitiikan ja maankäytön yhteensovittamisessa on kasvanut, sen kääntöpuolena on kuntien vaikutusvallan supistuminen. Kuntien yli menevissä ratkaisuissa maakunnat käyttävät nyt sitä mandaattia, mitä kunnat käyttivät aiemmin itse suoraan.

Uusi hallintomalli selkiyttää roolit

Liikennesektorin organisaatorakenteet samoin kuin menettelytavat ovat muuttuneet 1990-luvulla hyvin nopeasti, nopeammin kuin monilla muilla hallinnonaloilla. Hallinnonalaan kohdistuvaa säätelyä on purettu nopeassa tahdissa. Valtionrautatiet muutettiin liikelaitokseksi vuonna 1990, merenkululaitos seuraava vuonna. Tulosojohtamista, johon kaikkien valtion yksiköiden on pitänyt siirtyä Ahon hallituksen päätöksen mukaan vuosina 1994–1995, kokeiltiin tie- ja vesirakennushallituksessa jo vuosina 1988–1989, ja tielaitokseksi muuttuneena virasto siirtyi tähän johtamisenmenetelmään ensimmäisten joukossa 1990. Merenkululaitoksen tavoin tielaitoksen sisällä on käynnistetty valmistelutyö virastomuodossa toimivan laitoksen muuttamiseksi liikelaitosmuotoon, jolloin jo aloitettu tilaaja- ja tuottajaportaan eriyttäminen viedään loppuun.

Eri liikennemuotoja edustavien laitosten liikelaitostamista ja yhtiöittämistä pidetään liikennesektorilla yleisesti hyväksyttävänä ja oikeasuuntaisena kehityksenä. Laitosten tehokkuus lisääntyy, kun niiden autonomia vahvistuu, ja ne voivat keskittyä toimintaan, joka on liiketaloudellisesti kannattavaa muiden yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävien tehtävien siirtyessä valtiovallan vastuulle. Itse asiassa uuden hallintomallin katsotaan selkiyttävän osapuolten rooleja liikennesektorilla. Kun poliittiset päättäjät ovat perinteisesti käyttäneet liikenneinvestointeja esimerkiksi työllisyys- ja aluepoliittisten tavoitteiden saavuttamisen keinona, nyt tämä tulee entistä avoimemmin esille.

Liikennepoliittisen ohjauksen ei katsota vaarantuvan tässä mallissa. Ensinnäkin eri liikennemuotoja edustavat laitokset ovat tulevaisuudessakin valtion omistuksessa, ja niille on määritelty tehtävät lainsäädännössä. Toiseksi laitosten rahoitus tulee jatkossakin pääosin valtion talousarvion kautta, mikä takaa sen, että poliittisen ohjauksen instrumentit ovat tulevaisuudessakin niin haluttaessa käytettävissä. Kolmantena muotona voidaan mainita palvelutavoitteet, joita poliittiset päätöksentekijät voivat asettaa valtion omistamille laitoksille, kuten tapahtuu merenkululaitoksen kohdalla tänäkin päivänä. Keskeinen kysymys liikelaitostamisen tai yhtiöittämisen aitouden ja uskottavuuden kannalta ei ole se, lisääntykö organisaatioiden määrä, vaan se, syntyykö tuottajapuolelle sellaisia organisaatioita, joita tilaaja voi ja tahtoo kilpailuttaa keskenään.

Liikennemuotojen itsenäisyys lisää tehokkuutta
vai vastakkainasettelua?

Sen suhteen missä määrin uusi hallintomalli sitten edistää liikennemuotojen yhteistyötä ja niiden yhteensovittamista, liikennesektorin näkemykset hajaantuvat. Optimistinen näkemys lähtee siitä, että kun laitosten itsenäisyyttä lisätään ja niiden tehokkuusvaatimukset kasvavat, niiden on pakko hakeutua toistensa kanssa yhteistyöhön. Pessimistinen näkemys lähtee puolestaan siitä, että liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen vain vahvistaa liikennemuotojen välistä kilpailua ja vastakkainasettelua. Tulosohjauksen ja liikesalaisuuden myötä eri liikennemuotojen välille nousee aikaisempaa korkeampia raja-aitoja, koska päämääränä on yksinomaan oman laitoksen liiketaloudellinen kannattavuus. Tässä tulosohjausmallissa eri liikennemuotojen saati sitten hallinnonalojen välinen yhteistyö ei ole niin helppoa. Tulosohjaus johtaa siihen, että yksikön tuloksen saavuttaminen voi aiheuttaa sivuvaikutuksia toisen yksikön toiminnalle, mutta se ei kiinnosta ensiksi mainittua, koska ainoa asia, josta palkitaan on oman yksikkökohtaisen tuloksen saavuttaminen. Optimistien vastaus tähän pelkoon kuuluu, että ongelmia ei aiheudu, koska liikennemuotojen yhteensovittaminen ei kuulukaan tälle tasolle, vaan ministeriötasolle.

Eri liikennemuotoja edustavien laitosten itsenäistyminen voi vaikeuttaa liikennepolitiikan suunnittelua, mikä korostaa liikenneministeriön koordinoititehtävän merkitystä ja edellyttää ministeriön aseman ja ylipäänsä liikennepoliittisen ohjauksen vahvistamista.

Liikenneministeriön organisaatio ja toimintatavat eivät ole valmiita nykyisessä muodossaan selviytymään kasvavista liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen sekä Euroopan integraation nostamista vaatimuksista. Vaikka kokonaisvaltainen, eri liikennemuodot kattava näkökulma liikennepolitiikkaan on vahvistunut, sen saavuttamisen tiellä on vielä monia esteitä. Yksi suurimmista on ministeriöiden sektoroituneisuus.

Liikennemuotojen markkinaperusteinen ohjausmalli edellyttääkin vastinparikseen selkeää poliittista ohjausta, jotta liikennepolitiikkaa voidaan suunnitella tasapainoisena kokonaisuutena.

Tähän liittyvä olennainen kysymys on se, miten on luotavissa eri liikennemuotojen rajat ylittävää ohjausta tulosohjausmuodossa.

Tutkimusyksikkö liikenneministeriöön

Yksi liikennepolitiikan suunnittelua ja päätöksentekoa vaikeuttava ongelma liittyy tiedon tuotantoon. Liikenneministeriön omat tutkimusresurssit – sekä henkilöstön että määrärahojen osalta – ovat varsin vähäiset. Ilmeisesti myös liikenneministeriön organisaatio on ollut soveltumaton tutkimus- ja selvitystoimintaa ajatellen.

Liikennemuotojen liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen myötä liikenneministeriöön tarvitaankin tutkimusyksikkö, joka on riippumaton laitoksista. Yksikön tehtävänä tulisi olla liikennettä koskevan, eri tahoilla tehtävän tutkimuksen koordinointi ja tietojärjestelmien ylläpito sekä tarvittaessa tutkimus-

ten teettäminen. Nykyisen liikennepoliitikan yhtenä puutteena pidettyjen eri liikennemuotojen vertailumenetelmien ja -mallien kehittäminen voisi kuulua myös yksikön vastuualueeseen.

Liikennettä koskevan tiedontuotannon tehostaminen ei palvelisi vain liikennemuotojen välistä ja hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja koordinoitua, vaan myös liikennepoliitikan poliittista ohjausta. Kun eri liikennemuodot siirtyvät nykyistä puhtaammin markkinaperusteiseen ohjaukseen, on huolehdittava siitä, että informaatiovirta niistä poliittisille päätöksentekijöille ei tyrehdy liikesalaisuuteen. Tässä tarvitaan liikelaitoksista ja osakeyhtiöistä tulevan tiedon jalostamista muotoon, joka palvelee tarkoituksenmukaisella tavalla omistajatahon intressejä. Yksi tiedontuotantoa sivuva kysymys liittyy siihen, miten ratahallintokeskus ja tuleva tievirasto kytetään liikenneministeriöön ja sen hallinnonalaan yleisemminkin.

8.5 Tienpidon suunnitteluprosessit

Tienpidon suunnittelulle ei riittäviä perusteita poliittiselta tasolta

Kun eduskunnasta ja hallituksesta tuleva liikennepoliittinen ohjaus on Suomessa verraten ohutta, heijastuu tämä luonnollisesti myös tielaitoksen harjoittamaan tienpidon suunnitteluun: tielaitos ei saa riittäviä perusteita omiin suunnitteluprosesseihinsa poliittiselta tasolta.

Poliittisen ohjauksen kanavoituminen tienpidon suunnitteluun on jo rakenteellisistakin syistä ongelmallista, koska suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa on vähän lainsäädäntöön perustuvia varsinaisia päätöksentekotilanteita. Tielain mukaisten suunnitelmien vahvistamispäätösten rinnalle on 1990-luvulla luotu vaiheistettu päätöksentekomenettely, mutta sen tuottamilla päätöksillä ei ole lainvoimaa. Tästä huolimatta menettelyssä tehdään tärkeitä tosiasiallisesti ohjaavia päätöksiä. Vaiheistetun päätöksentekomenettelyn käyttöönotolla on juuri pyritty lisäämään päätöksentekotilanteita. Ratkaisevimpia tien suunnittelussa ovat rahoituspäätökset, jotka pohjautuvat valtion talousarvioon ja TTS:ään. Tämän lisäksi on suuri määrä erilaisia ohjelmia, joista ei tehdä auktoritatiivisia päätöksiä, mutta tästä huolimatta ne jäävät ohjaamaan tienpidon suunnittelua.

Liikennepoliitikan strategisen tason suunnittelu on vasta muotoutumisvaiheessa. Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010 -mietintökään ei täyttänyt strategisen suunnittelun vaatimuksia, koska siinä lähdettiin sovittamaan yhteen eri liikennemuotoja edustavien laitosten projekteja yhteiseksi ohjelmaksi eikä pyritty etsimään jotakin tahtotilaa.

Aiempien tutkimusten mukaan strategisen ja hankesuunnittelun välinen suhde on osoittautunut monessa tilanteessa ongelmalliseksi. Monissa tilanteissa strategiset suunnitelmat ja päätökset eivät ole kyenneet ohjaamaan kyllin johdonmukaisesti alemman tason suunnittelua. Strategisen suunnittelun puutteelliseen ohjausvaikutukseen on osaltaan ollut syynä suunnitelmien yleisyys ja ristiriitaisuus. Nämä tutkimustulokset näyttäisivät saavan tukea myös käsillä olevaa tutkimusta varten

tehdystä haastatteluista, joskin tiepiirin tasolla valtakunnallisen ja strategisen tason suunnittelun nähdään antavan jopa hyvät perusteet tiepiirin suunnittelulle.

Suunnitteluprosessit kestävän liian kauan

Tienpidon suunnitteluprosessin avoimuuden ja osallistumisjärjestelmän nähdään yleisesti viimeisten 5–10 vuoden aikana kehittyneen positiiviseen suuntaan. Tielaitoksella katsotaan olevan aitoa pyrkimystä yhteistyöhön. Tielaitos on aiempaa valmiimpi kuuntelemaan eri sidosryhmien näkemyksiä ja mahdollistamaan niiden osallistumisen suunnitteluprosesseihin. Tämä koskee erityisesti organisaatioita, varsinkin kuntia ja elinkeinoelämän järjestöjä. Strategisen suunnittelun ja hankesuunnittelun välillä on kuitenkin eroa viimeksi mainitun hyväksi mitä tulee suunnitteluprosessin avoimuuteen. Strateginen suunnittelu, jota on harjoitettu oikeastaan vasta 1990-luvulla, on vielä pitkälti tielaitoksen sisäinen prosessi.

Tielaitoksen vakiintuneet sidosryhmät pääsevät usein osallistumaan jo suunnitteluprosessin alkuvaiheessa lähtökohtien ja tavoitteiden määrittelyyn, jopa suunnittelualoite voi tulla tältä taholta. Sitä vastoin yksityisten kansalaisten osallistumismahdollisuuden kohdalla tilanne on ongelmallisempi. Itse asiassa edustuksellisuuden ja kansalaisten suoran vaikuttamisen väliseen suhteeseen suunnitteluprosesseissa liittyy dilemma. Voidaan kysyä, missä määrin edustukselliset elimet, eduskunta, hallitus, maakuntien ja kuntien valtuustot ja hallitukset ovat legitiimejä edustamaan kansalaisia tienhankkeessa, jonka toteuttaminen merkitsee yksityiseen omistusoikeuteen tai elinympäristöön puuttumista.

Yksi keskeinen tienpidon suunnittelun ongelma koskee strategiselta tasolta alkavan ja hankkeen toteuttamiseen päättyvän suunnitteluprosessin pituutta, joka voi olla kymmenenkin vuotta. Toteuttamisvaiheeseen ehtinyttä tiehanketta on jo niin pitkään suunniteltu, että tässä vaiheessa vaikuttaminen on pitkälti jo myöhäistä, oleellisia muutoksia ei ole enää aikaansaatavissa. Ja silloin kun pitäisi vaikuttaa, so. strategisen tason suunnittelussa, kansalaiset eivät ehkä edes tiedä suunnittelun käynnistymisestä tai eivät katso tarpeelliseksi osallistua, koska asiat ovat kaukaisia eivät näytä liittyvän konkreettisesti omiin intresseihin tai elinpiiriin. Vaiheistetun suunnittelun ja YVA-menettelyn käyttöönotto ei ole ainakaan lyhentänyt suunnitteluprosessin kestoa, pikemminkin päinvastoin.

Osallistuminen suunnitteluun hanketasolla strategiatasoa helpompaa

Strategiatasoa paremmin osallistumisjärjestelmä toimii hanketasolla. Mikäli hanke toteutetaan kunnan alueella, kunnan päättävillä elimillä ja virkamiehillä on luonnollisesti hyvät vaikutusmahdollisuudet hankkeen toteuttamisen yksityiskohtiin. Vaikutusmahdollisuudet ovat rajoitetummat, mikäli kysymyksessä on useamman kunnan alueelle ulottuva, maakunnallinen tai valtakunnallinen hanke, mutta näissäkin tapauksissa vaikutusmahdollisuuksia on seutukaavoituksen ja maakunnan liiton kautta. Yksittäisillä kuntalaisilla on vaikutusmahdollisuuksia erityisesti niissä tapauksissa, joissa hanke vaikuttaa heidän omistusoikeuteensa, mutta tielaitos on 1990-luvulla

yleisemminkin lisännyt tiedottamista ja kansalaisten kuulemista hanketasolla. Vaikuttaminen tienpidon hanketason suunnitteluprosessiin on siten mahdollista, mutta vain sen reunaehdon puitteissa, että tiehanke toteutetaan, nollavaihtoehtoa ei ole.

Huolimatta tiehallinnon tavoitteesta kehittää tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää avoimeksi, osallistuvaksi ja vuorovaikutteiseksi, järjestelmä on yhä viranomaiskeskeinen. Kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien kehittäminen edellyttää monenlaisten esteiden voittamista, joista vähäisimpiä eivät ole tienpidon suunnittelua koskevan asiantuntemuksen puute ja asiantuntemukseen kytkeytyvä kommunikaatio-ongelma. Kansalaiset eivät ymmärrä asiantuntijoiden ammattikieltä. Kieliongelma ei koske vain asiantuntijoiden ja kansalaisten välistä suhdetta, vaan myös eri tieteenalojen edustajien välillä on vaikeuksia ymmärtää toisen tieteenalan terminologiaa. Tämä kommunikatiivisen rationaalisuuden puute ei tosin välttämättä johdu pelkästään kielestä, vaan asiantuntijoiden ja kansalaisten arvot, asenteet ja intressit saattavat olla tieasioissa niin etäällä, että ongelma ei ratkea vain kommunikaatiota parantamalla.

Tienpidon suunnitteluprosessien viranomaiskeskeisyys näkyy myös siinä, että dominoivia näkökulmia suunnittelussa ovat tekninen ja taloudellinen, kun taas muut yhteiskuntapoliittiset, mukaanlukien kokonaistaloudellinen ja ympäristöpoliittinen näkökulma jäävät liian vähälle huomiolle.

Vaikka tienpidon strategisen ja hanketason suunnittelun osallistumisjärjestelmä on kehittynyt avoimempaan, osallistuvampaan ja vuorovaikutteisempaan suuntaan, kehittämistyötä on tarvetta jatkaa. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota yksittäisten kansalaisten osallistumisresurssien vahvistamiseen ja erilaisten vaihtoehtojen ratkaisumallien ja näkökulmien esille tuloon tienpidon suunnittelussa.

8.6 EU-jäsenyyden vaikutukset


EU-jäsenyydellä positiivisia vaikutuksia

Suomen EU-jäsenyydellä on huomattava vaikutus kansalliseen liikennepolitiikkaan ja tiepolitiikkaan. Edellä jo tarkasteltiin jäsenyyden vaikutusta liikennepolitiikan valtarakenteisiin. Itse asiassa EU vaikutti Suomen liikennepolitiikkaan jo ennen jäsenyyttä: potentiaalinen jäsenyys ainakin vauhditti liikennesektorin deregulaatiota ja VR:n liikelaitostamista ja yhtiöittämisen valmistelua. Etupäässä jäsenyyden vaikutukset nähdään positiivisina. Ensinnäkin on mahdollista, että EU-jäsenyys tulee purkamaan Suomen liikennepolitiikan sektoroituneisuutta sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla, vahvistamaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja hallinnonalojen välistä yhteistyötä: kun liikennepolitiikka kytetään EU:ssa tiiviisti alue- ja rakennepolitiikkaan, samoin on meneteltävä kansallisellakin tasolla. EU-jäsenyys vaikuttaa myös liikennehankkeiden valintaan, jossa painottuvat kansainväliset yhteydet sekä sellaiset, joihin on saatavissa EU:n rahoitusta.

Mutta myös uhkatekijöitä

EU-jäsenyys ei sisällä ainostaan etuja, vaan se voi vinouttaa suomalaista liikennepolitiikkaa tavalla, joka ei ole Suomen kansallisten etujen mukaista. Ensinnäkin Suomessa on harmonisoitu liikennettä koskevaa säädöstöä ja toimeenpantu EU:n normistoa nopeammin kuin mitä EU on edellyttänyt, mikä on lisännyt elinkeinoelämän kustannuksia ja siten heikentänyt sen kilpailukykyä. Toisaalta sama asia voi saada erilaisen tulkinnan toisesta näkökulmasta tarkasteltuna: Suomi on ollut monien normien, varsinkin ympäristökysymyksiä koskevien suhteen EU:ta pidemmällä kehityksessä, jolloin EU-jäsenyys voi vaikuttaa jopa jarruttavastikin Suomen liikennepolitiikan kehittämiseen.

Vaikka EU-jäsenyyden vaikutukset eivät olisikaan kovin dramaattisia kansalliseen liikennepolitiikkaan, Suomen ja EU:n liikennepolitiikan harmonisointi voi kaventaa Suomessa käytettävissä olevien liikennepolitiikan keinojen skaalaa. Tämän ongelman realisoituminen riippuu siitä, missä määrin Suomi kykenee vaikuttamaan EU:n liikennepolitiikan muotoutumiseen.

 *Suomen ei tule olla vain EU:n liikennepolitiikkaan sopeutuva osapuoli, vaan sen tulee aktiivisesti pyrkiä vaikuttamaan tämän politiikan sisältöön.*

Erityisen tärkeäksi tämän vaikuttamistehtävän tekee se, että Suomen liikennejärjestelmä poikkeaa verraten paljon monien Keski- ja Etelä-Euroopan valtioiden järjestelmistä, joiden tarpeista EU:n liikennepolitiikkaa ollaan kehittämässä. Toisin sanoen EU:n liikennepolitiikkaa ei voida soveltaa yksi yhteen Suomeen huolimatta Suomen ja EU:n liikennepoliittisten tavoitteiden periaatteellisesta yhdenmukaisuudesta esimerkiksi ympäristö- ja liikenneturvallisuuskysymyksissä. Suomelle on monista Euroopan maista poiketen tyypillistä pitkät etäisyydet, pienet liikennemäärät ja ruuhkien vähäisyys. Tästä huolimatta sekä EU:n että Suomen liikennepolitiikka painottaa samoja tavoitteita, rautatiekuljetuksia ja yhdistettyjä kuljetuksia, mihin painotukseen muualla Euroopassa yksi keskeisin syy on ollut maanteiden ruuhkautuminen.

Liite 1: Haastatteluissa käytetty teemarunko**1 Liikenne- ja tiepoliittinen ohjaus**

- Mitä liikennepoliitilla Suomessa tarkoitetaan? Miten määrittelette käsitteen?
- Entä mitä on tiepolitiikka? Missä suhteessa liikennepoliikkaan?
- Mitkä ovat mielestänne olleet keskeisimmät a) liikenne-, b) tiepoliittiset päämäärät Suomessa 1990-luvulla? Mistä päämäärät on johdettu? – Ovatko painopisteet olleet oikeat? – Entä mitkä tulisi olla tulevaisuudessa?
- Mitkä ovat mielestänne olleet keskeisimmät a) liikenne-, b) tiepolitiikan päämäärien saavuttamiseksi käytetyt keinot 1990-luvulla? – Mistä keinot on johdettu? – Ovatko painopisteet olleet mielestänne oikeat? – Entä mitkä keinojen tulisi olla tulevaisuudessa?
- Onko liikennepoliittikan poliittinen ohjaus tarkoituksenmukaista: saadaanko liikennepoliittisiin strategisen tason linjavalintoihin riittävässä määrin ja riittävän ajoissa kannanottoja poliittiselta tasolta (eduskunta, hallitus)? – Entä tiepolitiikan strategisen tason (10 v.) linjavalintoihin?
- Mihin kysymyksiin liikenne- ja tiepolitiikan poliittinen ohjaus kohdistuu?
- Priorsoidaanko eri liikennemuotoja riittävästi poliittisella tasolla?
- Miten erilaiset arvot painottuvat *liikennepoliittikan* a) suunnittelussa ja b) päätöksenteossa? – Mitkä liikaa, mitkä liian vähän?
- Miten erilaiset arvot painottuvat *tiepolitiikan* strategisen tason a) suunnittelussa ja b) päätöksenteossa? – Mitkä liikaa, mitkä liian vähän?
- Mikä on ollut eri toimijoiden vaikutus *liikennepoliittikan* muotoutumiseen valtakunnallisella tasolla? Onko painotus mielestänne tarkoituksenmukainen?
- Mikä on ollut eri toimijoiden vaikutus *tiepolitiittisten* ratkaisujen muotoutumiseen valtakunnallisella tasolla? Tarkoituksenmukainen?
- Entä eri toimijoiden vaikutus tiepolitiikan muotoutumiseen b) maakunnallisella ja c) kunnallisella tasolla? Ongelmia?
- Edustuksellisten elinten, so. eduskunnan, hallituksen, maakuntien liittojen ja kunnanvaltuustojen ja -hallitusten tosiasiallinen vaikutus tiepolitiikkaan? formaalisen vs. tosiasiallisen vallankäytön välinen suhde? – Asiantuntijavalta?
- Suomen EU-jäsenyyden liikenne- ja tiepoliittiselle suunnittelulle ja päätöksetentteolle asettamat haasteet ja ongelmat

2 *Tiepolitiikan koordinointi muuhun yhteiskuntapolitiikkaan*

- Onko liikennepolitiikkaa Suomessa koordinoitu riittävässä määrin muuhun yhteiskuntapolitiikkaan? – Puutteet?
- Mahdollistavatko liikenne- ja tiehallinnon organisoinnin rakenteet (LM, jonka alaisuudessa erilliset laitokset eri liikennemuotoja varten) eri liikennemuotojen koordinoitua kehittämisen? – Ministeriöiden välinen koordinointi? – Laitosten välinen koordinointi? – Ongelmat, kehittämistarpeet?
- Tielaitoksen ja muiden *maankäytön* alueella toimivien tahojen toiminnan koordinoinnin riittävyys a) valtakunnallisella, b) maakunnallisella ja c) kunnallisella tasolla?

3 *Tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekoprosessit, erityisesti strategisen tason*

- Tavoitteen asettelun selkeys: Missä määrin pitkän aikavälin suunnitelmat ohjaavat tienpidon suunnittelua ja päätöksentekoa; a) poliittisen ohjauksen vaikutus tielaitoksen pitkän aikavälin strategiseen suunnitteluun, b) tielaitoksen pitkän aikavälin suunnittelun vaikutus hankekohtaiseen suunnitteluun?
- Missä vaiheessa suunnitteluprosessia sidosryhmät osallistuvat tielaitoksen tienrakennushankkeiden suunnitteluprosesseihin?
 - Missä määrin maankäytön eri osapuolet (sidosryhmät) osallistuvat suunnittelun lähtökohtien ja tavoitteiden määrittämiseen?
 - Missä määrin erilaiset näkökohdat (tekniset, taloudelliset, muut yhteiskuntapolitiittiset) tulevat huomioiduiksi a) strategisen tason ja b) hanketason suunnittelussa?
 - Missä määrin suunnitelmien vaikutukset selvitetään ja miten tämä tieto vaikuttaa päätöksenteossa?
 - Median vaikutus tienpidon suunnitteluun ja päätöksentekoon?
- Tienpidon a) strategisen tason, b) hanketason suunnitteluprosessin avoimuus, osallistujapohja ja vuorovaikutus?
 - Osallistuvatko suunnitteluun ne tahot, joiden pitääkin?
 - Onko suunnitteluprosessi avoin ja läpinäkyvä (tietoa saatavissa, kiinnostuneet tahot pääsevät mukaan)?
 - Kestävän kehityksen periaatteen soveltamismahdollisuudet?

- Missä määrin kansalaiset voivat vaikuttaa tienpidon suunnitteluun ja päätöksentekoon ilman edustuksellisten elinten välitystä? – Missä määrin tulisi voida suoraan vaikuttaa hankekohtaiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon?
- Toimivallan jaon tarkoituksenmukaisuus keskushallinnon ja tiepiirien välillä?

Lopuksi: Kun liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelua ja päätöksentekoa pyritään kehittämään, mitkä ovat tällä hetkellä liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelussa ja päätöksenteossa merkittävimmät epäkohdat ja puutteet, jos niitä ylipäänsä on?

Liite 2: Haastatellut henkilöt

Ajomaa Harri

liikennesihtööri, Liikenneliitto, Helsinki 10.5.1995.

Heikkonen Mauri

yli-insinööri, ympäristöministeriö, Helsinki 18.5.1995.

Helin Harri

aluesihtööri, Suomen luonnonsuojeluliitto, Tampere 25.7.1995.

Himanen Veli

erikoistutkija, Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Espoo 23.5.1995.

Hokkanen Matti

toimitusjohtaja, Tampereen kauppakamari, Tampere 31.5.1995.

Karjaluoto Eero

tiejohtaja, Hämeen tiepiiri, Tampere 26.7.1995.

Kavonius Veijo

aluekehitysneuvos, sisäasiainministeriö, Helsinki 15.5.1995.

Pakarinen Kari

erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 8.6.1995.

Pirhonen Jorma

johtaja, Keskuskauppakamari, Helsinki 16.5.1995.

Niemi Jussi

maakuntajohtaja, Pirkanmaan liitto, Tampere 15.6.1995.

Rahja Jaakko

toimitusjohtaja, Suomen tieyhdistys, Helsinki 22.5.1995.

Rauramo Anssi

kansanedustaja (kok.), Helsinki 30.5.1995.

Rytilä Pekka

puheenjohtaja, Liikennesuunnittelun seura, Helsinki 18.5.1995.

Saapunki Pauli

kansanedustaja (kesk.), Helsinki 23.5.1995.

Sainio Seppo

toimitusjohtaja, Suomen Kuorma-autoliitto, Helsinki 1.6.1995.

Saisto Jarkko

ylivohtaja, tielaitos, Helsinki 26.5.1995.

Sourama Heikki

vanhempi finanssisihtööri, valtiovarainministeriö, Helsinki 7.6.1995.

Svento Reijo

lainsäädäntösihtööri (sd.), Helsinki 22.5.1995.

Söderling Pekka

tuotantoalueen päällikkö, valtionrautatiet/Länsi-Suomi, Tampere 9.6.1995.

Tainio Esko

budjettineuvos, valtiovarainministeriö, Helsinki 13.6.1995.

Talvitie Mikko

pääjohtaja, ilmailulaitos, Vantaa 19.5.1995.

Tapio Raimo

apulaisjohtaja, tielaitos, Helsinki, 4.5.1995.

Tervala Juhani

yli-insinööri, liikenneministeriö, Helsinki 30.5.1995.

Teräsmaa Markku

kaavoituspäällikkö, Tampereen kaupunki, Tampere 24.5.1995.

Tommila Esa

johtaja, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, Helsinki 15.5.1995.

Tusa Jaakko

toimitusjohtaja, Öljyalan Keskusliitto, Helsinki 29.5.1995.

Vaikkinen Veikko

talousjohtaja, valtionrautatiet, Helsinki 1.6.1995.

Valli, Raisa

ylitarkastaja, liikenneministeriö, Helsinki 11.5.1995.

Vesterinen Kyösti

pääjohtaja, merenkulkuhallitus, Helsinki 7.6.1995.

Vuorenpää Marita

puheenjohtaja, Yhteiskuntasuunnittelun seura, Helsinki 10.5.1995.

Liite 3: Liikennepolitiikkaa koskevat näkökulmat

Liikennekeskeinen näkökulma

Liikennetarve = kysyntä
riippumatta hinnoittelusta
tarpeetonta liikennettä ei ole

suunnittelun tulee vastata kysyntään

liikenne kasvaa,
koska seurausta kasvusta –
käsitystä tukevat totutut toimintamallit
ja historia

yksilö on taloudellisesti rationaalinen toimija,
joka tietää mitä haluaa

historiallisen kehityksen avulla muodoste-
taan trendiennuste eli
tulevaisuus = historia

liikennejärjestelmäkeskeinen ajattelu

Yhteiskuntakeskeinen näkökulma

Liikennetarve syntyy hyödystä tehdä asioita
eri paikoissa, kysyntä kuvaa tarvetta, jos
haitat on sisäistetty ja vallitsee täydellinen
informaatio

suunnittelu tarkastelee hyötyjä ja haittoja
tarpeeseen vaikuttavilla vaihtoehdoilla

kasvua voidaan hallita etsimällä talouden
toimintaympäristön ja yksilön vuorovaiku-
tuksen kautta vaihtoehtoja, mikä edellyttää
toiminnan perusteiden pohdintaa

yksilöllä on keskenään ristiriitaisia arvoja
eikä hän voi asettaa niitä välttämättä tarkeys-
järjestykseen

pyrkimys halutun tulevaisuuden tekemiseen
tulevaisuus epävarma, riskitekijä

ihmiskeskeinen ajattelu

Rationaalinen suunnitteluihanne

* uskomus arvovapauteen ja konsensukseen

* valta- ja intressikysymykset eivät ole tär-
keitä, koska kehitys on luonnonlain tapainen

* osallistumisessa intressisuunnittelun piir-
teitä

* luottamus tiedon objektiivisuuteen

* ongelmat yksittäisiä ja liikennejärjestelmän
ulkopuolelta aiheutuvia

* ongelmat järjestäytyneitä, huomio optimaal-
listen keinojen valinnassa

* lyhyen ajan taloudellinen tehokkuus

Pyrkimys pois kriisiytyneestä suunnittelusta

* arvojen erilaisuus ja konfliktinäkökulma

* yhteiskunnan kehitys on valinta eri intres-
sien välillä

* osallistuminen laajempaa

* tiedolliset uskomukset ohjaavat käsityksiä

* ongelmat järjestelmän sisäisiä ja systeemi-
siä

* ongelmat järjestäytymättömiä, ongelman
tarkastelu keskeistä
valinta perustuu diskurssiin

* yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Lähteet

- Aittola, Tapio & Pirttilä, Ilkka, Tieto yhteiskunnassa. Gaudeamus. Helsinki 1989.
- Ajomaa, Harri & Kantola, Tuomo & Simojoki, Timo, Kansalaisten osallistuminen liikennepolitiikassa. Pasilanväylän yleissuunnittelun arviointi. Helsingin kaupungin tietokeskus. Keskustelunaloitteita 5/1993. Helsinki 1993.
- Alasuutari, Pertti, Laadullinen tutkimus. 2. uud. p. Vastapaino. Tampere 1994.
- Bourdieu, Pierre, The Social Space and the Genesis of Groups. *Social Sciences Information* 24 (2), 1985, 195–220.
- Hakovirta, Harto, Suomen hahmottuva globaalipolitiikka. Teoksessa Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani (toim.), Johdatus Suomen ulkopoliittikkaan. Gaudeamus. Helsinki 1993, 261–299.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena, Teemahaastattelu. 3. p. Gaudeamus. Helsinki 1985.
- Jauho, Pekka, Matemaattiset mallit päätöksenteon apuna. Helsingin Sanomat 21.3.1989.
- Komiteanmietintö 1975: 10. Parlamentaarisen liikennekomitean III osamietintö. Liikennemuotojen välinen työnjako. Helsinki 1975.
- Komiteanmietintö 1975: 71. Parlamentaarisen liikennekomitean VIII osamietintö. Joukkoliikenteen kehittäminen. Helsinki 1975.
- Komiteanmietintö 1991: 3. Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietintö. Helsinki 1991.
- Kågeson, Per, Getting the Prices Right. European Federation for Transport and Environment 1993.
- Lehtonen, Markku, Kansalaisten osallistuminen tiensuunnitteluun. Muurla–Lohjanharju vaihtoehtoselvityksen arviointi. Tielaitos, kehittämiskeskus. Tutkimuksia 36/1991. Helsinki 1991.
- Leskinen, Antti, Environmental Planning as Learning: The Principles of Negotiation, the Disaggregative Decision-Making Method and Parallel Organization in Developing the Road Administration. Helsingin yliopisto. Maankäytön ekonomia. Julkaisuja No 5. Helsinki 1994.
- Levä, Kimmo, Virastosta liikelaitokseksi, virkamiehestä johtajaksi. Tielaitoksen johtaminen 1960-luvulta 1990-luvulle. Tielaitos. Tiemuseon raportteja 1/1993. Helsinki 1993.
- Liikenteen ulkoiset haitat ja väyläkustannukset huomioon ottava hinnoittelu. Liikenneministeriön julkaisuja L 4/95. Helsinki 1995.

- Manheim, Jarol B. & Rich Richard C., *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science. Second Edition.* Longman. New York 1985.
- Midttun, Atle, *The Negotiated Political Economy of a Heavy Industrial Sector: The Norwegian Hydropower Complex in the 1970s and 1980s. Scandinavian Political Studies*, Vol. 11, No.2, 1988, 115–143.
- Midttun, Atle & Baumgartner, Thomas, *Negotiating Energy Futures: The Politics of Energy Forecasting. Energy Policy*, June 1986, 219–241.
- Murto, Risto, *Tienpidon pitkän aikavälin suunnittelu Suomessa ja Ruotsissa. Tielaitos. Tielaitoksen selvityksiä 32.* Helsinki 1995
- Nupponen, Jarmo, *Tieliikenteen verotuksen uudistaminen. Esitelmä seminaarissa "Tie ja Liikenne '94".* Tampere 1994.
- Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. *Tielaitoksen selvityksiä 25/1995.* Helsinki 1995.
- Paldanius, Jari, *Osallistuvan strategisen suunnittelun kehittämisenäkökohtia. Teoksessa Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. Tielaitoksen selvityksiä 25/1995.* Helsinki 1995. 47–63.
- Palonen, Kari, *Mitä politiikka on? Luonnos politiikan tutkimuksen perusteiksi. Jyväskylän yliopisto, Valtio-opin laitos, julkaisuja 36.* Jyväskylä 1979.
- Palonen, Kari, *Tekstistä politiikkaan. Johdatus tulkintataitoon. Jyväskylän yliopisto, Valtio-opin laitos, julkaisuja 54.* Jyväskylä 1987.
- Palonen, Kari, *Politikointi – politisointi – politiikka. Tulkinta politiikan ajatusmuodon peliaikavaiheista. Jyväskylän yliopisto, Valtio-opin laitos, Opetusmonisteita 1.* Jyväskylä 1993.
- Parantainen, Juha, *Tutkimusohjelma "Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset". Uutta tietoa tiepolitiikan päätöksentekijöille. Tiennäyttäjät 1/1995.*
- Ruostetsaari, Ilkka, *Hallitus- ja ministeriötason koordinaatio-, ohjaus- ja vuorovaikutusmekanismit. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 81.* Tampere 1985.
- Ruostetsaari, Ilkka, *Energiapolitiikan määräytyminen. Acta Universitatis Tamperensis, ser A, Vol 278.* Tampereen yliopisto. Tampere 1989.
- Ruostetsaari, Ilkka, *Vallan ytimessä. Gaudeamus.* Helsinki 1992.
- Ruostetsaari, Ilkka, *Verkostot suunnittelun ja päätöksenteon välineinä tiehallinnossa. Teoksessa Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. Tielaitoksen selvityksiä 25/1995.* Tielaitos. Helsinki 1995. 64–95.
- Sauna-aho, Jussi, *Liikennepolitiikan tavoitteisto ja sen toteutuminen maassamme 1970- ja 1980-luvuilla. Teknillinen korkeakoulu, Liikennetekniikka, julkaisuja 73.* Espoo 1991.

- Sipola, Simo, Rahaministeriön valtakunta. Ydin 5/1995.
- Suhonen, Pertti, Suomalaisten arvot ja politiikka. WSOY. Helsinki 1988.
- Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010. Liikenneministeriö. Julkaisuja L 15/95. Helsinki 1995.
- Tallskog, Lasse, Kansalaisten osallistuminen ympäristövaikutusten arviointiprosessissa: esimerkkinä Ympäristövaikutusten arviointi kunnissa -projekti. Helsingin yliopisto, ympäristönsuojelun laitos. Pro gradu -tutkielma. Helsinki 1992.
- Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma. Projektiluonnos 27.5.1994. Tampereen kaupunki. Tampere 1994.
- Temmes, Markku, Hallintokoneiston autonomisuus. Tutkimus teknobyrokratisoitumisen vaikutuksista Suomen hallintokoneiston aseman kehitykseen. Acta Universitatis Tamperensis, Ser A, Vol. 218. Tampere 1987.
- Tie uudelle vuosituhannele. Tienpidon visio 2005. Tielaitos. Helsinki 1994.
- Tienpidon suunnitelma 1995–2004. Tielaitos. Helsinki 1995.
- Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset. Tutkimusohjelmaluonnos 15.10.1994. Tielaitos.
- Tiepoliittisen päätöksenteon uudistaminen, hankekohtaisen päätöksenteon vaiheistaminen. Liikenneministeriön julkaisuja 5/90. Liikenneministeriö. Helsinki 1990.
- Tolonen, Merja, Osallistuminen politiikkatason ympäristövaikutusten arvioinnissa. Liikenneministeriö. Julkaisuja 43. Helsinki 1993.
- Transport in a Fast Changing Europe. Group Transport 2000 Plus. 1990.
- Vaiheistettu päätöksenteko. Selvitys suunnitteluprosessin uudistamisesta. Tiehallitus. Kehittämiskeskus. Helsinki 1990.
- Valli, Raisa, Liikennepoliittiset näkökulmat strategisiin projekteihin. Kommenttipuheenvuoro seminaarissa "Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset", tielaitos 4.4.1995, Helsinki.
- Valtionrautatiet. Vuosikertomus 1994. Helsinki 1995.
- Aamulehti (AL) 18.8.1995
- Helsingin Sanomat (HS) 7.4.1994, 14.8.1995

TIELAITOKSEN SELVITYKSIÄ

- 43/1995 Tukitelineperustusten kantokyky. TIEL 3200319
- 44/1995 Kaltevan maanpinnan vaikutus perustusten kantokykyyn. TIEL 3200320
- 45/1995 Maanvaraisten perustusten kantokyvyn laskenta elementtimenetelmällä. TIEL 3200321
- 46/1995 Vuosien 1986-1992 henkilöliikennetutkimusten vertailu. TIEL 3200322
- 48/1995 Alueiden kehittäminen ja tiensuunnittelu. TIEL 3200325
- 49/1995 Väylien ja maankäytön suunnittelun vuorovaikutus. TIEL 3200326
- 50/1995 Liikenne- ja autokantaennuste 1995-2020. TIEL 3200327
- 51/1995 Liikenneturvallisuus yleisillä teillä v. 1989-93. TIEL 3200328
- 52/1995 Liikenteen seuranta ja häiriöiden havaitseminen. TIEL 3200329
- 53/1995 Niitto- ja vesakonraivaustöiden turvallisuus.
- 54/1995 Veittostensuon koerakenteen toiminta ja laadun arviointi. TIEL 3200330
- 55/1995 Alempiasteinen tieverkko ja kylien elinvoimaisuus. TIEL 3200331
- 56/1995 Yhteenveto tutkimusohjelman julkaisuista (Talvi ja tieliikenne -projekti) TIEL 3200332
- 57/1995 Yhteenveto tutkimusohjelman julkaisuista (Talvi ja tieliikenne -projekti), englanninkielinen. TIEL 3200332E
- 58/1995 Kestävän kehityksen tierakenteet - Ideakilpailu. TIEL 3200333
- 59/1995 Laatuksiteerien määrittäminen laatuvarusturakentamista varten. TIEL 3200334
- 60/1995 Tien rakenteellisten hidastimien vaikutus ajodynamiikkaan. TIEL 3200335
- 61/1995 Tie maaseudun mahdollisuuksiin. TIEL 3200336
- 62/1995 Soratien tasaisuustunnusluku. TIEL 3200337
- 63/1995 Riista-aitakokeilu valtatiellä 6. TIEL 3200339
- 64/1995 Pääväylät kaupunkialueella - Kaupunkikuvalliset lähtökohdat. TIEL 3200339
- 65/1995 Tiehankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin analyysi: Valtatie 7 välillä Koskenkylä-Loviisa. TIEL 3200340
- 66/1995 Teknologian siirto; Bauma 1995 -messut. TIEL 3200341
- 67/1995 Teiden ja siltojen kaiteet; Tyyppipiirustuskaitteiden muotoitumahdollisuudet ulkonäön ja turvallisuuden kannalta, kaiteiden ja meluesteiden liittäminen penkereeltä sillalle. TIEL 3200343
- 68/1995 Mikkelin ohikulkutien vaikutusten jälkiseuranta. TIEL 3200344
- 69/1995 Asfalttimassan ominaisuuksien parantaminen lentotuhkalla. TIEL 3200345
- 70/1995 Suomalaisten päivittäiset toiminnot ja liikkumistarpeet. TIEL 3200246

ISSN 0788-3722
ISBN 951-726-142-X
TIEL 3200347